



Gemeente Brummen

Rekenkamercommissie Brummen



**De betekenis van burgerparticipatie
voor de rol van de gemeenteraad van Brummen**

VOORWOORD

De Rekenkamercommissie Brummen (RKC) biedt u met veel genoegen de resultaten aan van haar onderzoek naar de betekenis van burgerparticipatie voor de rol van de gemeenteraad van Brummen. Vanwege de actualiteit van inwonerspanel “Brummen Spreekt” (een nieuwe vorm van burgerparticipatie in Brummen) koos de RKC voor dit onderwerp.

Via bronnenonderzoek en bijeenkomsten met raad en college is onderzocht, verkend en verhelderd hoe toenemende burgerparticipatie doorwerkt op de rol van de gemeenteraad van Brummen. In het onderzoek lag de nadruk op de bijeenkomsten met de raad. De rekenkamercommissie wilde de raad zo bouwstenen aanreiken om zijn rol bij burgerparticipatie beter te kunnen vervullen. Het uitgevoerde onderzoek past bij de brede taakopvatting van de RKC.

Dit rapport begint met een samenvatting, waarin de kern van dit onderzoek alsook de aanbevelingen zijn opgenomen. De bevindingen bij dit onderzoek worden uitgebreid beschreven in hoofdstuk 2.

Vanuit de rekenkamercommissie is Frida Disselhorst eerstverantwoordelijke voor het onderzoek. Marisan Noordermeer is de secretaris.

Bronnenonderzoek en bijeenkomsten met raad en college vonden plaats in de periode december 2014 tot april 2015. Het bronnenonderzoek is uitgevoerd door Robin Mensink (werkzaam bij de gemeente Voorst). De bijeenkomsten werden voorbereid en begeleid door Hans Kessens, adviseur en trainer voor het publieke domein. Een klankbordgroep van drie fractieleden (Gerrit te Bokkel, Frans Bruning en Mame Douma) is bij deze voorbereiding betrokken. Contactpersoon binnen de ambtelijke organisatie is Arjan Schulp.

De rekenkamercommissie dankt raads- en steunfractieleden en het college voor hun constructieve bijdrage aan het onderzoek.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	2
SAMENVATTING	4
Participatieladder nieuwe stijl	5
Menukaart - Rollen en (bestuurs)stijlen burgerparticipatie nieuwe stijl	6
Aanbevelingen	7
1. INLEIDING	9
2. BEVINDINGEN	10
2.1 Conclusies van bijeenkomsten en bronnenonderzoek	10
2.1.1. Burgerparticipatie.....	10
2.1.2. De rol van de raad	11
2.2 In gesprek met raad en college	12
2.2.1 Bijeenkomst met raad (28 januari 2016).....	12
2.2.2 Bijeenkomst met college (23 februari 2016).....	16
2.2.3 Bijeenkomst met raad en college (17 maart 2016).....	17
2.3 Bronnenonderzoek	19
2.3.1. Inwonerpanel “Brummen Spreekt”	19
2.3.2. Wat vooraf ging	21
2.3.3. Samengevat	27
3. WEDERHOOR	28
Bijlage 1: Voorbeelden	29
Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen	37
Bijlage 3: Deelnemers bijeenkomsten	38
Bijlage 4: Onderzoeksopzet	39

SAMENVATTING

Onderzoek

Het voorliggend onderzoek gaat over burgerparticipatie. De aanleiding voor het onderzoek was de inzet van inwonerspanel “Brummen Spreekt” in de kerntakendiscussie (2015).

De onderzoeksvraag is:

“In hoeverre werkt burgerparticipatie door op de rol van de gemeenteraad?”

Deze onderzoeksvraag is langs twee lijnen verkend en uitgediept:

1. De hoofdlijn: in gesprek met raad en college.

Dit gebeurde in drie bijeenkomsten (waarvan twee met raad en college afzonderlijk; de derde bijeenkomst was met raad en college samen). Aan de hand van casuïstiek en onderlinge discussie werd verkend wat burgerparticipatie betekent voor:

- De kaderstellende en controlerende rol van de raad als gekozen orgaan;
- De rol en taakverdeling tussen raad en college van de gemeente Brummen;
- De sturingsmogelijkheden van de raad voor, tijdens en na het participatieve proces.

2. De ondersteunende lijn: door bronnenonderzoek en interviews.

Er is een aantal gemeentelijke documenten bekeken op de rol- en taakopvatting van gemeenteraad en college bij burgerparticipatie, in het bijzonder wat betreft inwonerspanel/burgerpanel. Met enkele sleutelpersonen in de organisatie vond een interview plaats.

In het onderzoek lag de nadruk op de bijeenkomsten met de raad. De rekenkamercommissie wilde de raad zo bouwstenen aanreiken om zijn rol bij burgerparticipatie beter te (kunnen) vervullen.

De kern

Raad en college vinden burgerparticipatie belangrijk en een niet meer weg te denken element bij de vormgeving en uitvoering van beleid. Onderkend wordt dat participatie niet alleen gaat over de invloed van inwoners op het gemeentelijk beleid. Burgerparticipatie gaat ook over de betrokkenheid en ondersteuning van de gemeente bij initiatieven van inwoners (burgerinitiatief). Dat past bij een netwerksamenleving waarin gemeente, inwoners, instellingen en bedrijven meer samen verantwoordelijkheid nemen voor de aanpak van maatschappelijke opgaven.

Het college laat met het inwonerpanel “Brummen Spreekt” zien dat zij werk wil maken van nieuwe vormen van burgerparticipatie. Met het inwonerpanel krijgen inwoners meer invloed op het gemeentelijk beleid. Daarnaast komen er meer inwonerinitiatieven uit de samenleving zelf. Voorbeelden zijn groenonderhoud, vlaggen op kerktorens, Samen goed voor elkaar en Stichting Visit Brummen Eerbeek. Initiatieven of vragen komen willekeurig binnen (er is geen duidelijk loket). De aanleiding voor het initiatief en ook de rol van de gemeente is verschillend.

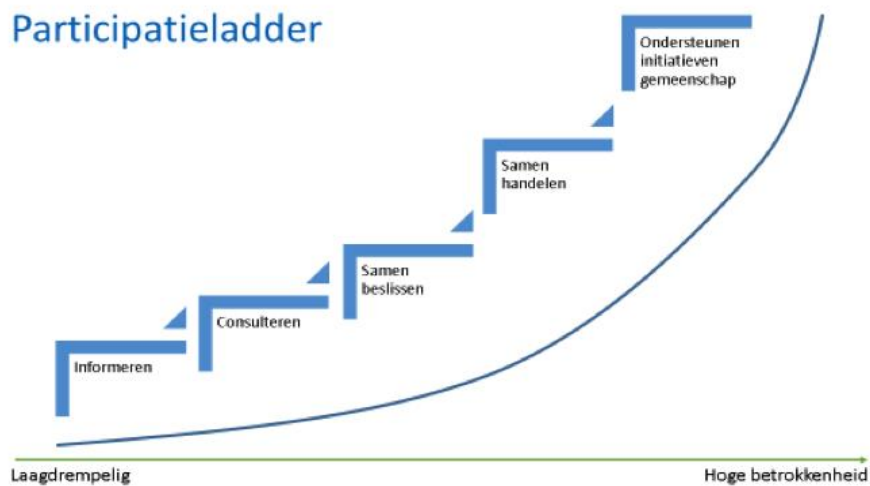
De toenemende rol van inwoners, alsook het al dan niet faciliteren van initiatieven van inwoners, is (nog) niet vastgelegd in beleidsregels en -uitgangspunten.

De gemeentelijke organisatie gaat procesgericht werken, met de klant centraal. Dat houdt ondermeer in dat de logica van het gemeentehuis (van binnen naar buiten) plaats maakt voor de logica van de samenleving (van buiten naar binnen). De gemeentelijke organisatie is bezig om zijn werkwijze daarop aan te passen.

Bij het participatieproces rond de perspectiefnota (kernstukdiscussie) bood het gemeentebestuur inwoners middels het inwonerpanel “Brummen Spreekt” veel ruimte voor invloed en inbreng op keuzes waarover de raad uiteindelijk besluiten moest nemen. De raad geeft aan dat hij bij belangrijke participatieprocessen vanaf het begin bij het proces betrokken wil zijn. De raad vraagt zich af (en zoekt manieren) hoe hij zich vroegtijdig kan positioneren. Het ontbreekt de raad aan houvast. De raad heeft geen gedeeld beeld van zijn rol in het gewenste participatieproces. En vraagt zich af wanneer en hoe hij inbreng kan hebben. De raad vindt het daarnaast belangrijk dat inwoners weten wat er met hun inbreng gebeurt.

De discussie tijdens de bijeenkomsten maakt duidelijk dat het gemeentebestuur verschillende mogelijkheden en middelen kan en moet aanwenden om de betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke instellingen bij de publieke zaak verder vorm te geven. Elke situatie is anders en vraagt om maatwerk!¹ De rekenkamercommissie ziet de verschillende treden van de participatieladder als bruikbaar instrument om tot het juiste maatwerk te komen.

Participatieladder nieuwe stijl



Figuur 1: participatieladder nieuwe stijl (naar David Wilcox – The guide to effective participation)

¹ Als voorbeeld hoe toekomstige situaties zouden kunnen verlopen heeft de rekenkamercommissie vanaf pag. 33 enkele fictieve praktijkvoorbeelden ter inspiratie opgenomen.

Menukaart - Rollen en (bestuurs)stijlen burgerparticipatie nieuwe stijl

Menukaart participatieladder voor raadsleden				
Trede Participatieladder	Rol burger/ bedrijf/ instelling	Rol gemeente en functie	ROL RAAD LICHT Regie college (gemeenteraad die volgend is)	ROL RAAD ZWAAR Regie raad (selectief); Actieve invloed op proces
MENU 1 Informereren	Passief (betrokken) burger	Goed algemeen bestuur	Laat informatiebeleid aan het college over (= uitvoering)	Heeft zelf visie op informatiebeleid; neemt selectief het voortouw
MENU 2 Consulteren	Actief betrokken burger	Draagvlak creëren voor toekomstige ontwikkeling of beslissing	Kennis nemen van resultaten; deze in besluitvorming meewegen	Stuurt zelf selectief op (consultatie)proces voorafgaand aan belangrijke beslissingen (bijv. via LTA)
MENU 3 Samen beslissen	Belanghebbende burger (ondervindt gevolgen)	Partner in besluitvorming	Laat voorbereiding vergaand over aan college	Stuurt zelf vooraf selectief op procesgang bij samen beslissen
MENU 4 Samen handelen	Actief belanghebbende burger (aandeel in het resultaat)	Partner in uitvoering	Laat dit over aan het college	Laat dit over aan het college binnen kader eerdere raadsbesluiten
MENU 5 Ondersteunen initiatieven gemeenschap	Burgerinitiatief	Faciliteren uitvoering initiatief	Laat voorbereiding vergaand over aan college	Kan vroegtijdig zelf platform bieden voor verkenning kansen en (on)mogelijkheden. Kan het college met raadsopdracht richtlijnen mee geven voor verdere uitwerking plannen en besluitvorming.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie komt op basis van het onderzoek tot de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling aan raad

- 1. Verzoek het college een voorstel te doen om het vigerend participatiebeleid (2010) zo aan te passen dat dit antwoord geeft op de wens uit de samenleving om meer mee te denken en op de trend naar meer eigen initiatieven van inwoners.**

Vraag het college om daarbij de participatieladder nieuwe stijl (zie figuur 1 op pagina 6) als kapstok voor het Brummens participatiebeleid te gebruiken.

- 2. Kies als raad voor een actieve rol in participatieprocessen en experimenteer daarmee.**

Effectieve burgerparticipatie is gebaat bij een zelfbewuste en daadkrachtige raad.

- Formuleer hoe u invulling geeft aan uw kaderstellende en volksvertegenwoordigende verantwoordelijkheid. Gebruik de participatieladder nieuwe stijl om uw rol te bepalen.
- Schep in samenspraak met het college duidelijkheid over de inrichting van beleidsprocessen waarin participatie van betekenis is.
- Wees steeds duidelijk welke rol u als raad in verschillende fasen van participatieprocessen inneemt door hierover expliciete afspraken te maken. Zoals: luisteraar, discussiedeelnemer, onderhandelaar.
- Verantwoord als raad op welke wijze en in welke mate de inbreng van burgers en maatschappelijke partijen wordt meegewogen, dit in het kader van goed verwachtingenmanagement.
- Experimenteer met uw actieve rol en gun uzelf, college en organisatie zo leerervaring (maak bijvoorbeeld aan het eind van deze raadsperiode een eerste balans op). De voorbeelden van de rekenkamercommissie (bijlage 1) kunnen daarbij als inspiratie en voorbeeld dienen.

- 3. Maak met het college afspraken om uw raad te faciliteren bij deze actieve rol en benut daarbij de Lange Termijnagenda als een instrument voor vroegtijdige afstemming.**

- Maak afspraken om vroegtijdig op de hoogte te zijn van onderwerpen/dossiers waarin burgerparticipatie een belangrijke rol speelt en markeer uw rol daarbij.
- Benut het gunstige klimaat (gemeentelijke organisatie gaat procesgericht werken) en maak afspraken met het college om bij belangrijke beleidsprocessen (cq onderwerpen) in een vroeg stadium aan u als raad een procesaanpak voor te leggen. Dit kan in de vorm van een startnotitie, aan de hand waarvan de raad een politieke discussie kan voeren over de rol van de gemeente, de betrokkenheid van belanghebbenden en de inrichting van het proces. De startnotitie wordt door de raad vastgesteld.
- Maak afspraken over de rol van de raad bij de diverse participatieprocessen. Het college kan de raad voorafgaand aan participatieprocessen een voorstel doen voor de invulling van de rol van de raad dat aansluit op bestuursstijlen uit het herijkte participatiebeleid.

4. Vraag het college om, ten behoeve van vroegtijdige verkenningen als bedoeld in aanbeveling 3b, te investeren in de ontwikkeling van een methodische aanpak.

Waarbij burgerparticipatie per situatie wordt afgewogen:

- Wat is de inhoudelijke opgave?
- Welke partijen zijn betrokken?
- Welke procesdoelen streven we na? Dit kunnen zijn:
 - Draagvlak verwerven voor voorgenomen koers/besluit
 - Peilen van gevoelens/belangen
 - Argumenten voor en tegen ophalen
 - Kennis en deskundigheid verwerven
 - Benutten van kansen
 - Verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld 'eigen kracht') expliciteren
- Welke bestuursstijl is aan de orde? Bijvoorbeeld: delegeert het college (als participanten mee kunnen beslissen)? Of is er sprake van een samenwerkende bestuursstijl (participant is samenwerkingspartner)?

Aanbeveling aan raad en college

5. Ondersteun de veranderde (nieuwe) rol van de inwoner met passende voorwaarden.

- a. Zorg voor een eenduidige werkwijze hoe de gemeente omgaat met initiatieven vanuit de samenleving.
 - Deze werkwijze moet vooral ruimte geven aan maatwerk en een zorgvuldige en doordachte aanpak.¹
 - Wees zichtbaar en transparant over deze werkwijze.
 - Bied inwoners en maatschappelijke organisaties een laagdrempelige toegang. Eén loket geeft helderheid en houvast.
- b. (Her)formuleer bestaande instrumenten (waaronder wijk- en dorpsraden) zodat de rol van de inwoner beter wordt ondersteund.

Aanbeveling aan college

6. Zorg er in de nieuwe (procesgerichte) gemeentelijke organisatie voor dat de vaardigheden en capaciteiten van medewerkers voor een goed samenspel met inwoners en maatschappelijke organisaties op orde zijn of komen.

Benoem competenties (zoals meedenken, netwerken en verwachtingen managen) en geef medewerkers ook de ruimte om deze competenties (verder) te ontwikkelen.

1. INLEIDING

Het college van de gemeente Brummen heeft met het inwonerspanel 'Brummen spreekt' voor een aansprekende aanpak gekozen om zicht te krijgen op kerntaken en keuzes in de Perspectiefnota 2016-2018. Er was een onverwacht hoge respons en bereidheid vanuit de Brummense samenleving om mee te denken via dit panel.

De door het college gekozen vorm van burgerparticipatie bij de kerntakendiscussie leverde ook vragen op. Zoals: is het inwonerspanel een afspiegeling van de Brummense samenleving? Treedt het inwonerspanel in de plaats van de gemeenteraad? Meerdere raadsleden hebben bij de kerntakendiscussie een spanning ervaren tussen de rol van dit inwonerspanel (participatieve democratie) en de rol van de gemeenteraad (representatieve democratie).

Vanwege deze actualiteit² koos de RKC voor een onderzoek naar burgerparticipatie en de rol van de raad. Als centrale onderzoeksvraag is geformuleerd:

In hoeverre werkt burgerparticipatie door op de rol van de gemeenteraad?

Deze centrale vraag is langs twee lijnen uitgediept:

1. In gesprek met raad en college (hoofdlijn).

Dit gebeurde in drie bijeenkomsten. De eerste 2 bijeenkomsten waren met college en raad apart. De derde bijeenkomst was een gezamenlijke bijeenkomst van raad en college. Aan de hand van casuïstiek en onderlinge discussie werden de volgende vragen verkend:

Wat betekent burgerparticipatie voor:

- De kaderstellende en controlerende rol van de raad als gekozen orgaan
- De rol en taakverdeling tussen raad en college van de gemeente Brummen
- De sturingsmogelijkheden van de raad voor, tijdens en na het participatieve proces

2. Door bronnenonderzoek (ondersteunende lijn).

Daarbij zijn een aantal gemeentelijke documenten nader bekeken op de rol- en taakopvatting van de gemeenteraad en college bij burgerparticipatie, in het bijzonder wat betreft inwonerspanel/burgerpanel.

In het onderzoek lag de nadruk op de bijeenkomsten met de raad. De rekenkamercommissie wilde de raad zo bouwstenen aanreiken om zijn rol bij burgerparticipatie te vervullen. Er is geen normenkader gehanteerd. Het uitgevoerde onderzoek past bij de brede taakopvatting van de rekenkamercommissie.

In het volgende hoofdstuk staan de bevindingen bij dit onderzoek uitgebreid beschreven. Het hoofdstuk begint met de conclusies (hoofdstuk 2.1). Daarna volgen in hoofdstuk 2.2 de bevindingen van de bijeenkomsten met raad en college. In hoofdstuk 2.3 staan de resultaten van het bronnenonderzoek. In bijlage 1 van dit rapport zijn enkele inzicht gevende schema's, sheets en praktijkvoorbeelden bij elkaar gezet.

Voor de snelle lezer staat voorin het rapport een samenvatting met daarin de belangrijkste conclusies met aanbevelingen.

² Burgerparticipatie was niet als onderwerp opgenomen in het onderzoeksprogramma van de RKC.

2. BEVINDINGEN

2.1 Conclusies van bijeenkomsten en bronnenonderzoek

2.1.1. Burgerparticipatie

1. College en raad vinden (nieuwe vormen van) burgerparticipatie belangrijk. Dit blijkt uit de gehouden bijeenkomsten met raad en college en uit het bronnenonderzoek (ondermeer uit de kadernotitie Burgerparticipatie (2010), bestuursakkoord, instellen en inzetten van inwonerspanel Brummen Spreekt in de kerntakendiscussie). Binnen zowel raad als college bestaat de overtuiging dat burgerparticipatie een niet meer weg te denken element is bij de vormgeving en uitvoering van beleid. Meedenken en meedoen is een permanent proces en geen kwestie van eens in de vier jaar een stem uitbrengen.
2. College en raad zijn zich bewust van een “veranderde tijd” wat betreft burgerparticipatie. Zij onderkennen dat participatie niet alleen gaat over de invloed van inwoners op het gemeentelijk beleid, maar evenzeer over de deelname van de gemeente aan initiatieven van anderen. Dat past bij een netwerksamenleving waarin gemeentebestuur, inwoners, instellingen en bedrijven samen verantwoordelijkheid nemen voor de aanpak van maatschappelijke opgaven. Meerdere raadsleden laten in de bijeenkomsten weten het burgerinitiatief belangrijk te vinden. Het college wijst op de uit te voeren bezuinigingsoperatie, waardoor ook meer verantwoordelijkheid bij de inwoner komt te liggen.
3. De beleidsnota over burgerparticipatie uit 2010 is een goed vertrekpunt voor verdere uitwerking. De nota is wel sterk vanuit de besluitvorming van de gemeente opgezet. De toenemende rol van de inwoner, alsook het beantwoorden en ondersteunen van initiatieven van de inwoners, komt in de voorgestelde participatieladder niet tot uitdrukking.
4. De discussie tijdens de bijeenkomsten met raad en college maakt duidelijk dat het gemeentebestuur verschillende mogelijkheden en middelen kan en moet aanwenden om de betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke instellingen bij de publieke zaak verder vorm te geven. Elke situatie is anders en vraagt om maatwerk.
5. Het ontbreekt de raad aan houvast om zijn rol bij burgerparticipatie vorm te geven, dit constateert de rekenkamercommissie tijdens de bijeenkomsten.
 - a. Er bestaat geen gedeeld beeld over het gewenste proces
 - Rollen en verantwoordelijkheden van inwoners, raad, college en organisatie zijn formeel noch in de praktijk expliciet genoeg;
 - Er is geen gedeeld en aanvaard stappenplan om een traject van burgerparticipatie vorm te geven.
 - b. De raad vindt het belangrijk dat inwoners weten wat er met hun inbreng gebeurt. Daar is op dit moment te weinig aandacht voor (managen van verwachtingen).
6. De laatste jaren zijn er (steeds) meer inwonerinitiatieven. Brummen kent geen duidelijk loket. Initiatieven of vragen over inwonerinitiatieven komen willekeurig binnen. De aanleiding voor initiatief alsook de rol van de gemeente bij een initiatief zijn verschillend. Voorbeelden zijn:
 - groenonderhoud (inwoners kunnen zelf een plus zetten op het basisonderhoud door de gemeente);
 - vlaggen op de kerktorens (vanwege bezuiniging nu gedaan door vrijwilligers);
 - samen goed voor elkaar (transitie in de zorg belangrijke gemeentelijke taak; gemeente faciliteert en stimuleert) en
 - Stichting Visit Brummen Eerbeek (actieve rol gemeente bij ondernemersinitiatief).

2.1.2. De rol van de raad

7. Bij het instellen van inwonerspanel Brummen Spreekt heeft de raad geprobeerd om het collegebesluit hierover te beïnvloeden, dat blijkt uit het bronnenonderzoek. Het instellen van een inwonerspanel werd door het college gezien als uitvoering. De raad stelde hier vragen over.
 - Het voornemen om een burgerpanel in te stellen stond vermeld in het bestuursprogramma 2015-2018 (tkn naar raad).
 - Het collegebesluit over het onderwerp “Metten van kwaliteit dienstverlening en beleid (middels burgerpanel)” werd ter kennisneming aan de raad aangeboden. De raad heeft het ter bespreking gevraagd. In de raadsvergadering werden door raadsleden vragen gesteld over de (on)mogelijkheden van de raad in dit proces.
 - Het instellen van een burgerpanel vloeit volgens het college deels of geheel voort uit de in dezelfde raadsvergadering vastgestelde Servicenormen Gemeente Brummen. Het college bleef van mening dat het een uitvoeringszaak betrof. En dat de raad het college hierover ter verantwoording kan roepen op geëigende momenten als forum of begrotingsbehandeling.

8. Het inwonerspanel “Brummen Spreekt” wordt door de raad ervaren als instrument van het college, zo blijkt in de bijeenkomst met de raad.
 - De raad was niet betrokken bij het inzetten van het burgerpanel bij de kerntakendiscussie en was verder niet betrokken bij de vragen die aan het burgerpanel gesteld zouden worden.
 - Uit de bijeenkomst met de raad komt naar voren dat de raad in ieder geval bij de kerntakendiscussie graag een bijdrage had geleverd aan de vragen aan het inwonerpanel.
 - Uit het bronnenonderzoek blijkt dat de raad ten aanzien van de focusgebieden uit de perspectiefnota anders heeft besloten dan door het inwonerspanel werd geconcludeerd.

9. In de bijeenkomst met de raad blijkt verder dat:
 - De raad bij inwonerpanel Brummen Spreekt vooral vragen heeft over het verantwoord inzetten en toepassen van dit instrument, over de betrokkenheid/positie van de gemeenteraad bij deze vorm van burgerparticipatie en over de informatievoorziening bij dit participatieproces. Van belang voor de rol van de raad zijn de plaats van het inwonerpanel in het gemeentelijk besluitvormingsproces en de vraag of en hoe de inbreng van het panel meeweegt in de keuzes van het college (verwachtingenmanagement).
 - De raad voor zichzelf een rol/taak ziet bij het verder vormgeven van (nieuwe vormen van) burgerparticipatie. Daarbij wordt burgerinitiatief meermalen genoemd; deze vorm van burgerparticipatie vindt de raad belangrijk.
 - De raad zich afvraagt hoe hij zich kan positioneren in voor de raad belangrijke participatieprocessen.
 - De raad is zich bewust van de taak- en rolverdeling tussen college en raad.
 - De taak- en rolverdeling hoeft niet alleen volgens de formeel juridische invalshoek bekeken te worden. Er is een tweede invalshoek, die van “politieke relevantie”. Deze aanvullende invalshoek biedt de mogelijkheid om vooraf duidelijk te hebben waarop de raad uiteindelijk zelf in stelling wil komen resp. politieke sturing wil geven. Dat komt dan ten goede aan helder verwachtingenmanagement bij de raadpleging én het schept ruimte voor goede procesafspraken tussen raad en college.

10. In de bijeenkomst met het college wordt over de rol van de raad bij burgerparticipatieprocessen opgemerkt:
- Het samenspel tussen raad en college wordt bepaald door het in Brummen gekozen dualisme. Wat telt is het ‘ja’ of ‘nee’ van de raad.
 - Het college nodigt de raad uit om zijn rol te nemen. Daarvoor heeft de raad verschillende instrumenten (die zou de raad meer kunnen inzetten). De raad kan zelf aangeven of hij met een bepaald onderwerp meer wil. Het college vindt dit een goede zaak. Als (recent) voorbeeld waarbij de raad zijn rol neemt, wordt de woonvisie gegeven (de raad wilde vooraf noties meegeven).
 - Binnen het college bestaat de indruk dat (een deel van) de raad worstelt met het dilemma waar het mandaat van de raad ligt.
11. Vanuit de gesprekken binnen de organisatie komt het volgende naar voren
- Er tekent zich binnen de raad een meerderheid af die eerder betrokken wil zijn bij bepaalde (maatschappelijke) vraagstukken. Dat vraagt van de raad een proactieve opstelling. De verhoudingen binnen de raad en tussen raad en college zijn harmonieus. De discussie over Brummen Spreekt wordt dan ook niet gevoerd vanuit een spanning tussen raad en college, maar meer vanuit de spanning representatieve/participatieve democratie. Het inwonerpanel Brummen Spreekt is daarbij slechts één van de in te zetten instrumenten.
 - Het lijkt erop dat de huidige raad vooral ‘in eigen kracht’ moet komen. De toenemende invloed van inwoners in de netwerksamenleving, leiden tot een wens (en behoefte) van de raad om zich meer aan de voorkant van het proces te positioneren.
 - De gemeentelijke organisatie gaat procesgericht werken. Met de klant centraal. Van buiten naar binnen. De gemeente vraagt zich daarbij vanaf het begin af wie de actoren zijn en hoe deze in het proces te betrekken. De raad hoort daarbij.
 - Het procesgericht werken betekent verder dat de logica van het gemeentehuis (denken en handelen van binnen naar buiten) plaats maakt voor de logica van de samenleving (denken en handelen van buiten naar binnen). De gemeentelijke organisatie is bezig om haar werkwijze daarop aan te passen.

2.2 In gesprek met raad en college

2.2.1 Bijeenkomst met raad (28 januari 2016)

Deze bijeenkomst met de raad werd langs vier stappen gevoerd:

- Het inventariseren van de positieve punten van Brummen Spreekt en het formuleren van vragen en dilemma’s hierbij.
- Het bespreken van een paar fictieve praktijksituaties. Daarin kunnen de naar voren gebrachte vragen en dilemma’s wat scherper worden benoemd en onderzocht.
- Het aanreiken van handvatten voor maatwerk bij burgerparticipatie en suggesties voor de rol- en spelverdeling tussen college en raad daarbij.
- En tot slot, en als er nog tijd voor is, het aangeven van vervolgstappen die door het gemeentebestuur (college en raad) kunnen worden gemaakt.

Stap 1: Brummen Spreekt: positieve aspecten en vragen en dilemma’s met betrekking tot Brummen Spreekt

In subgroepen werden de positieve punten van Brummen Spreekt geïnventariseerd en werden vragen en dilemma’s met betrekking tot het burgerpanel verzameld.

Onderstaande lijsten geven de opbrengst van deze inventarisaties weer. Uit de reacties van raads- en steunfractieleden blijkt dat het meest als positief punt van Brummen Spreekt genoemd worden: de brede afspiegeling (genuanceerde reacties) en het betrekken van burgers.

Positieve aspecten van Brummen Spreekt

- Brede afspiegeling betrokkenheid, draagvlak, leereffect
- Positief dat inwoners de gelegenheid krijgen om hun zegje te doen
- Het kan anoniem
- Niemand is verplicht mee te doen
- Hoeft niet iedere week
- Er komen meer verschillende opinies naar voren
- Verbeteren van de solidariteit in de samenleving
- Stimuleert meer betrokkenheid
- Voldoet aan behoefte
- Stichting Visit Brummen is enthousiast opgezet vanuit ondernemers
- Seksinrichting Eerbeek – initiatief voor verzet vanuit de bevolking
- Afvalprobleem, inventarisatie via inwonerpanel
- Niet alleen de tegenstanders worden gehoord, meer genuanceerde reacties
- Inwoners kunnen zich uitspreken over specifieke vragen
- Mensen worden bereikt, die anders niet worden bereikt. Laagdrempelig

Vragen, opmerkingen en dilemma's Brummen Spreekt

- Staat de Raad buiten spel?
- Wanneer wordt het inwonerpanel ingezet en waarover? Wie bepaalt dat? De raad!
- Ideaal zou de Raad meepraten over hoe, wanneer en waarom het inwonerpanel wordt ingezet.
- Is Brummen Spreekt representatief qua leeftijd en spreiding?
- Weet men hoe het vervolg eruit ziet?
- Hoe voorkomen we teleurstellingen?
- Hoe zetten we (achteraf) kaders neer om het proces te geleiden?
- Waar liggen onze grenzen?
- Hoe gebruiken wij het inwonerpanel voor nieuwe initiatieven?
- Gemeenteraad is niet betrokken bij de vraagstelling, Wie zijn wél betrokken bij vraagstelling?
- Hebben we iedereen gehoord?
- Sla je geen groep over? "Grootste schreeuwers bepalen beleid"
- Blokkeert burgerparticipatie daadkracht en besluitvaardigheid?
- Weet inwoner wat "inspraak" betekent?
- Wat gebeurt er met de reacties? Dat is een vraag/zorg voor de panelleden, maar ook voor de raad. Hoe worden de resultaten "gewogen"?
- Wannéér mag de inwoner participeren (in welk onderdeel) welke fase van het gesprek?
- Hoe zit het met de communicatie (rol) met de wijkraden?
- Je wilt als raad weten wat er in het inwonerpanel "wordt gestopt", met welk doel en wanneer.
- Wat wordt er verwacht van de participatie? Het doel van de interactie moet vooraf voor iedereen duidelijk zijn.

De vragen die door raads- en steunfractieleden worden gesteld over Brummen Spreekt gaan vooral over:

- het verantwoord inzetten en toepassen van het inwonerpanel Brummen Spreekt (als instrument van burgerparticipatie);
- de betrokkenheid/positie van de gemeenteraad bij Brummen Spreekt;
- de informatievoorziening over het inwonerpanel. Van belang voor de rol van de raad zijn de plaats van het inwonerpanel in het gemeentelijk besluitvormingsproces en de vraag of en hoe de inbreng van het panel meeweegt in de keuzes van het college (verwachtingenmanagement).

Stap 2 en 3: Aandachtspunten uit de open discussie, naar aanleiding van twee praktijkvoorbeelden

In de plenaire discussie naar aanleiding van twee praktijkvoorbeelden, kwamen de volgende aandachtspunten voor burgerparticipatie naar voren:

Maatwerk

Het is verstandig om vooraf een plan van aanpak te maken voor inwonerparticipatie. Participatie is maatwerk. Met oog voor de actoren, de inhoud en het proces. Op die wijze wordt ook voor inwoners vooraf duidelijk wat men wel en wat men niet mag verwachten.

Meerdere vormen van burgerparticipatie

Het resultaat van een inwonerpanel hoeft niet allesbepalend te zijn voor de besluitvorming. Ook andere vormen van participatie kunnen bijdragen aan een goede besluitvorming.

Argumenteninventarisatie

Raad en college kunnen participatie gebruiken om (daarmee) alle relevante argumenten te inventariseren, zodat een weloverwogen besluit over het maatschappelijke vraagstuk kan worden genomen.

Ruimte voor antwoorden

Inwoners vragen om te participeren heeft alleen zin als daarvoor ook ruimte is. Als er al besluitvorming heeft plaatsgevonden, is een participatietraject over de gekozen richting het beste recept voor teleurstelling. Wees daarom nauwkeurig in de vraagstelling. Stel alleen die vragen waarop de gemeente het antwoord in overweging wil nemen.

Twee invalshoeken

De rol- en taakverdeling tussen raad en college kan langs twee invalshoeken benaderd worden. Deze invalshoeken vullen elkaar aan.

- 1 *De formeel juridische invalshoek: wat zeggen wetten en regels? Wie is waartoe bevoegd?* De gemeentewet geeft daar bepalingen over maar eventueel ook eigen regels, denk bijvoorbeeld aan een delegatiebesluit. De raad stelt voor de burgers bindende regels vast, stelt de begroting en jaarrekening vast en moet bij wet aangewezen plannen vaststellen.
- 2 *De tweede invalshoek is die van 'politieke relevantie'.*

Een onderwerp is politiek relevant als aan de volgende eisen is voldaan:

 - a. Er is sprake van een keuzevraagstuk: belangenafwegingen en/of dilemma's.
 - b. Het onderwerp leeft in de samenleving (of is van belang voor toekomstige generaties).
 - c. De gemeenteraad moet of wil er over gaan:
 - zelf over beslissen;
 - advies geven (bijvoorbeeld aan provincie of gemeente);
 - poging om invloed uit te oefenen.
 - d. Er is sprake van inhoudelijke politieke profileringsmogelijkheden (d.w.z. fracties oordelen verschillend over de beslechting van de voorliggende keuzevraagstukken)

Toelichting:

Het criterium 'politieke relevantie' levert geen formeel juridische taakverdeling tussen raad en college op. Het biedt alleen een hulpmiddel voor onderlinge argumentatie en discussie op basis waarvan raad en college afspraken kunnen maken over hun onderling samenspel. Het richt de raad op de keuzevraagstukken die ook nadrukkelijk in de samenleving spelen. Het richt bovendien de aandacht op die onderwerpen waarop het gemeentebestuur zich in de samenleving kan oriënteren en de interactie kan aangaan, in welke vorm dan ook.

Voorbeelden van politiek relevante keuzes:

- Realiseert het gemeentebestuur centrale voorzieningen of decentrale voorzieningen per kern?
- Welke rol kiest de gemeente bij het ontwikkelen van ‘eigen kracht’ en de verdere ontwikkeling van de sociale infrastructuur?
- In welke mate wil de gemeente zich profileren met het oog op (verdere) bevordering van toerisme en recreatie, en wat moet het aandeel van de gemeente daarin zijn?

De tweede aanvullende invalshoek biedt de mogelijkheid om vooraf duidelijk te hebben waarop de raad uiteindelijk zelf in stelling wil komen resp. politieke sturing wil geven. Dat komt ten goede aan helder verwachtingenmanagement bij de raadpleging én het scheidt ruimte voor goede procesafspraken tussen raad en college, aldus Hans Kessens.

Stap 4: Vervolgstappen

Raads- en steunfractieleden kregen tot slot de volgende vraag voorgelegd:

“U kijkt met genoeg terug op de vorderingen die in de afgelopen twee jaar zijn gemaakt rond de inzet van burgerparticipatie en de rol van de gemeenteraad daarbij. Welke 3-5 resultaten zijn geboekt? En wie heeft/hebben daaraan een belangrijke bijdrage geleverd?”

In onderstaand overzicht staan de vorderingen vermeld die raads- en steunfractieleden noemen rond de inzet van burgerparticipatie in Brummen.

	Gewenste resultaten 2018	Bijdrage van:
1	Brummen Spreekt van ons allemaal	Raad/college – dualisme/gezamenlijk
2	Evaluatie over verwachtingen van de inwoner over wat er met de resultaten wordt gedaan	Raad/college
3	Verwachtingen management – proces is helder	Raad
4	Raad is regisseur	Raad
5	Verwachtingsmanagement	College/Raad
6	Grondhouding ambtenaren : Ja, mits Structuur in speelveld, geen wildgroei	College / Raad/ Gemeentesecretaris
7	Draagvlak / samenhang/ vertrouwen/ betrokkenheid	Raad/ College
8	Soms wel verlies aan daadkracht	Inwoners/ Raad
9	Betere onderbouwing van besluiten	Inwoners /proces
10	Meer bezig met hoofdzaken	Raad
11	Meer initiatieven	Inwoners / College
12	Goede afstemming tussen raad en college over welke onderwerpen	Raad/College
13	Tevreden en meer betrokken burgers	In samenwerking
14	Er is slim gebruik gemaakt van meerdere kanalen (maatwerk)	Raad en college
15	Er zijn burgerinitiatieven gerealiseerd	Raad / college en ambtelijk apparaat
16	Het is duidelijk wat er met de resultaten is gebeurd	Raad /College

De raad ziet in bijna alle gevallen een rol/taak voor zichzelf bij het realiseren van bovengenoemde resultaten, zo blijkt uit bovenstaand overzicht.

Samengevat

De raadsleden en steunfractieleden tonen zich betrokken bij (nieuwe vormen van) burgerparticipatie. Wat het inwonerpanel Brummen Spreekt betreft, noemen zij het meest als positief punt: de brede afspiegeling (genuanceerde reacties) en het betrekken van burgers.

De vragen die raadsleden en steunfractieleden hebben over Brummen Spreekt gaan het meest over het verantwoord inzetten en toepassen van Brummen Spreekt, over de betrokkenheid/positie van de gemeenteraad bij deze vorm van burgerparticipatie en over de informatievoorziening bij dit participatieproces.

Van belang voor de rol van de raad zijn de plaats van het inwonerpanel in het gemeentelijk besluitvormingsproces en de vraag of en hoe de inbreng van het panel meeweegt in de keuzes van het college (verwachtingenmanagement).

Raads- en steunfractieleden zien voor zichzelf een rol/taak bij het verder vormgeven van (nieuwe vormen van) burgerparticipatie. Daarbij wordt burgerinitiatief meermalen genoemd; deze vorm van burgerparticipatie wordt belangrijk gevonden.

Raads- en steunfractieleden vragen zich af hoe zij zich kunnen positioneren in voor de raad belangrijke participatieprocessen. Ze zijn zich bewust van de taak- en rolverdeling tussen college en raad. Hans Kessens laat zien dat die taak- en rolverdeling niet alleen volgens de formeel juridische invalshoek bekeken hoeft te worden. Er is een tweede invalshoek, die van “politieke relevantie”. Deze aanvullende invalshoek biedt de mogelijkheid om vooraf duidelijk te hebben waarop de raad uiteindelijk zelf in stelling wil komen resp. politieke sturing wil geven. Dat komt dan ten goede aan helder verwachtingenmanagement bij de raadpleging én het schept ruimte voor goede procesafspraken tussen raad en college.

2.2.2 Bijeenkomst met college (23 februari 2016)

Deze bijeenkomst met het college was (net als de bijeenkomst met de raad op 28 januari) opgebouwd langs vier stappen. Het college heeft met name gesproken over stap 1 en 3.

Stap 1: Brummen Spreekt: positieve aspecten en vragen en dilemma’s met betrekking tot Brummen Spreekt

Positieve aspecten van Brummen Spreekt

- Brengt bestuur, ambtelijke organisatie en de raad tot nadenken. Valkuil is dat de verschillende geleidingen de uitkomst als een absoluut gegeven zien. Brummen Spreekt is een vehikel om mensen in beweging te krijgen. Iedereen gaat er op zijn manier mee aan de haal. Advies: maak het niet tot een absolutisme.
- Je bereikt ook andere mensen (dan de gebruikelijke mensen via belangenorganisaties of inspraak
- Nu hoor je via een digitaal instrument wat er leeft in de samenleving. Daar ging je voordat het burgerpanel er was voor de straat op.)
- Het gaat om kwantitatief onderzoek. Veel mensen hebben zich aangemeld. En doen daarmee mee. BrummenSpreekt is een bron voor de formulering van beleid.

Vragen, opmerkingen en dilemma’s Brummen Spreekt

- Burgerparticipatie is meer dan Brummen Spreekt.
- Is Brummen Spreekt een participatief instrument? Het is belangrijk voor de organisatie, niet voor de raad. De raad gaat uiteindelijk over alles (vertaald: is het hoogste orgaan)
- Verwachtingen managen: belangrijk om goed te communiceren over de betekenis van Brummen Spreekt (bouwstenen voor beleid), het is een onderzoek naar opvattingen/meningen. Het moet bij wijze van spreken wel helder zijn of je een referendum houdt of bouwstenen verzameld.
- Maak Brummen Spreekt niet te groot, te absoluut (het is één van de signalen).
- In het geval van de kerntakendiscussie en de Perspectiefnota is Brummen Spreekt wel als dominante factor ingezet. In feite is Brummen Spreekt een instrument uit je gereedschapskist. Dat door het ambtelijk apparaat wordt ingezet en benut. Discussie is aan raad en aan college.
- Bij raadsleden lijkt een beeld te bestaan dat er een tegenstelling is tussen participatieve democratie (Brummen Spreekt) en de representatieve democratie (raad).
- Het instrument als zodanig is niet participatief. Als het wordt ingezet, is het een onderdeel van de afweging. Het wordt meegewogen in een breder kader. En zo zou je het moeten communiceren.
- Bij burgerparticipatie denkt de samenleving: we doen het samen. Maar daar zit wel een spanningsveld. Het is de vraag of de samenleving wel mee kan doen.

Meermalen wordt naar voren gebracht dat Brummen Spreekt één van de instrumenten is en dat het instrument een aantal voordelen heeft (zoals bereiken van meer en andere burgers). Het college vraagt zich verder af of dit instrument participatief genoemd moet worden. En waarschuwt voor het (te) groot

maken van dit instrument. Het is een onderlegger voor beleid. Verder geeft het college aan dat het belangrijk is om goed te communiceren over de betekenis van het instrument (verwachtingenmanagement).

Stap 3: Rol- en spelverdeling raad-college

Het college maakt duidelijk dat zij zich bij het participatieproces laat leiden door noodzaak/zinvolheid daarvan voor de inhoud en het draagvlak van de bestuurlijke keuze.

Het college bestuurt en heeft rekening te houden met een opiniërende raadsvergadering en een besluiten nemende raadsvergadering (politiek commitment).

Hans Kessens stelt het college de vraag of het college de raad eerder zou willen betrekken bij vraagstukken die **politiek relevant** zijn? Dat leidt ondermeer tot de wedervraag: “laat de raad zich ook eerder committeren in het proces?”

Over de rol- en spelverdeling wordt in dit verband opgemerkt:

- Het samenspel tussen raad en college wordt bepaald door het in Brummen gekozen dualisme. Wat telt is het ja of nee van de raad.
- College gelooft meer in informatie verstrekken aan de raad (informatieve bijeenkomst van de ambtelijke organisatie met fracties) dan in vroegtijdig betrekken.

Over de rol van de raad wordt opgemerkt:

- Het college nodigt de raad uit om zijn rol te nemen. Daarvoor heeft de raad verschillende instrumenten (die zou de raad meer kunnen inzetten). De raad kan zelf aangeven of hij met een bepaald onderwerp meer wil. En dat is een goeie zaak.
- Als (recent) voorbeeld waarbij de raad zijn rol neemt, wordt de woonvisie gegeven (de raad wilde vooraf noties meegeven).
- Binnen het college bestaat de indruk dat (een deel van) de raad worstelt met het dilemma waar het mandaat van de raad ligt.

2.2.3 Bijeenkomst met raad en college (17 maart 2016)

In deze bijeenkomst met college en raad werd allereerst teruggekeken op de resultaten tot nu toe. De deelnemers kregen daarbij de gelegenheid om te reageren op de vooraf gestuurde verslagen van de eerste 2 bijeenkomsten. Hier werd geen gebruik van gemaakt.

Vervolgens werd stilgestaan bij de betekenis van burgerparticipatie (wat verstaan we daaronder). Daarna werden in subgroepen drie casussen uitgewerkt aan de hand van een aantal vragen. De resultaten zijn plenair teruggekoppeld en besproken.

Wat verstaan we onder burgerparticipatie?

Burgerparticipatie betekent “het deelnemen door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven aan de realisatie van maatschappelijke opgaven”.

Beleidsnota

De beleidsnota over burgerparticipatie uit 2010 is een goed vertrekpunt voor verdere uitwerking.

Inwoners willen graag ‘tussentijds’ meer invloed op beleid en uitvoering waar het hen raakt. Eén keer in de vier jaar stemmen is niet genoeg. Weliswaar hebben raadsleden een mandaat van de kiezer, maar men wil ‘tussentijds’ meer meedenken en meedoen dan in het verleden. Dat vraagt om een andere houding en andere rol van de gemeente. En dus ook van de gemeenteraad. De raad heeft (ondermeer) een kader stellende rol. Maar waar begint deze en houdt deze op als het om burgerparticipatie gaat?

Belangrijke constatering

Inwoners serieus nemen

Inwoners willen serieus genomen worden. Zij moeten het gevoel hebben gehoord te zijn. Dat doe je door tijdig te informeren en inwoners actief te betrekken. Daarbij is het van belang om vooraf duidelijk te zijn over de invloed die inwoners hebben. Niet iedereen kan zijn of haar zin krijgen. Niet alles is mogelijk. De gemeente moet ook het algemene belang wegen. Door inwoners serieus te nemen en vooraf duidelijk te zijn is de kans op meer draagvlak groter en kan zelfs tijdswinst worden geboekt. Zoals bij (wettelijke) procedures, omdat er minder of geen bezwaar wordt gemaakt.

Afspraken college en raad

De raad wordt tijdens de fora steeds vaker geconfronteerd met tegenkrachten tijdens het forum. De raad zou die tegenkrachten liever eerder in beeld hebben, via het college en niet pas tijdens de fora. Dat zou kunnen door afspraken te maken *op dossierniveau*. Dat vereist afspraken *aan de voorkant*. Wil de raad betrokken worden? Zo ja, op welke wijze? En hoe wordt er vorm gegeven aan burgerparticipatie? Wordt er wel of niet een inwonerpanel ingezet? Krijgt de raad de vragen uit het panel vooraf te zien? De *Lange Termijn Agenda (LTA)* kan als instrument daarvoor worden ingezet. Het is aan het college en de ambtelijke adviseurs om in te schatten en aan te voelen welke dossiers aan de raad moeten worden voorgelegd.

Casusbesprekingen

Bij de bespreking van de casussen (in subgroepen) kwamen de volgende vragen aan de orde:

- 1 Belangen:
 - Welke belangen spelen in dit voorbeeld?
 - Wie zijn de bijbehorende belanghebbenden?
 - Zijn hier ook politieke keuzevraagstukken aan de orde?
 - Welke rol heeft de raad in dit voorbeeld?
- 2 Welke procesdoelen zijn in deze casus aan de orde? Bijvoorbeeld:
 - Draagvlak voor het plan?
 - Meer verantwoordelijkheid bij externe partijen?
- 3 Welk aandeel heeft de gemeente in de realisatie van de opgave?
 - Schat dat in met een percentage
 - Welke vorm van samenwerking/participatie is wenselijk?
- 4 Wat kan de rol van de raad zijn?
 - wanneer, hoe en waarover wil de raad geïnformeerd worden?
 - Wanneer wil raad een (meesturende) rol?
 - wat betekent dat voor de bestaande afspraken raad-college?
- 5 Welke communicatiemiddelen en werk- ofwel overlegvormen voor participatie/discussie acht u het meest geschikt? Bijvoorbeeld:
 - Een expert meeting
 - Een hoorzitting
 - Een raadsforum
 - Een wijk-of dorpsplatform
 - Etc.

De casussen zijn in bijlage 1 (voorbeelden) opgenomen. De rekenkamercommissie heeft de casussen uitgewerkt in enkele varianten.

2.3 Bronnenonderzoek

Ten behoeve van de bijeenkomsten met raad en college is een aantal gemeentelijke documenten nader bekeken voor wat betreft de rol- en taakopvatting van de gemeenteraad en college bij burgerparticipatie. Het bronnenonderzoek spitst zich toe op het burgerpanel; dit is (slechts) één van de instrumenten van burgerparticipatie.

In de geraadpleegde stukken worden 'inwonerspanel', 'burgerpanel', 'bewonerspanel' en 'Brummen spreekt' door elkaar gebruikt. Als gevolg hiervan en mede met het oog op juiste/letterlijke verwijzingen, zijn de gebruikte benamingen in de navolgende rapportage overgenomen. Het betreft steeds hetzelfde instrument van burgerparticipatie.

In de navolgende paragrafen wordt allereerst stilgestaan bij de instelling van inwonerpanel "Brummen Spreekt". Daarna volgt een beschrijving van wat er op het gebied van het instrument burgerpanel aan vooraf ging, te beginnen bij de Kadernotitie burgerparticipatie (2010). De rapportage is beschrijvend van aard. Er worden geen aanbevelingen gedaan.

2.3.1. Inwonerpanel "Brummen Spreekt"

Eén van de instrumenten van burgerparticipatie, waarvan de gemeente in 2015 gebruik is gaan maken is het bewonerspanel 'Brummen spreekt'. Met het panel worden bewoners van Brummen vier maal per jaar gevraagd om input te geven over allerlei onderwerpen die spelen in de gemeente. Deze input wordt betrokken bij de gemeentelijke besluitvorming.

Er is bij het instellen van het burgerpanel door het college gekozen voor onderzoeksbureau Moventem, dat ook burgerpanels uitvoert bij onder meer de gemeente Bronckhorst en gemeente Oude IJsselstreek. De rapportage omvat onder andere de onderzoeks- en responsverantwoording, een cijfermatige en inhoudelijke beschrijving van de onderzoeksresultaten, benchmarks met andere gemeenten waar mogelijk, een analyse van de resultaten en eventuele aanbevelingen.

Achtergrond was het dienstverleningsonderzoek zoals dat in 2003 en 2006 is gehouden. Dat bestond uit drie onderdelen: een schriftelijke enquête onder circa 450 inwoners, een balieonderzoek onder circa 200-300 klanten en een telefonische enquête onder circa 50 bellers naar het algemene telefoonnummer van de gemeente. De gemeente kiest met het burgerpanel voor een andere, eigentijdse manier om de mening van de burger actief te onderzoeken. Door een groep van minimaal 800 betrokken burgers periodiek te raadplegen over uiteenlopende onderwerpen, en dit op de juiste manier te organiseren, wordt een snel, goed en gedegen proces van het meten van tevredenheid opgestart, zo vervolgt het college bij het besluit tot het instellen van het burgerpanel. Een onderzoek bestaat gemiddeld uit 15 vragen; een burger kan vanuit huis zijn mening geven over het beleid van de gemeente en is daar in ongeveer 10 minuten mee klaar. De resultaten van het onderzoek zijn binnen 1-2 weken binnen. Een onderzoek via een burgerpanel kan, vanaf het moment van het ontstaan van het idee tot het resultatenrapport in ongeveer twee maanden zijn afgerond. Zo ontstaat volgens het college de mogelijkheid om de burger te betrekken bij op de rol staande beleidswijzigingen en actief hun mening te vragen over ander van belang zijnde onderwerpen, die op dat moment actueel zijn.

"De meningen, ideeën en daadkracht van inwoners zijn erg belangrijk voor de gemeente Brummen. Als lid van Brummen Spreekt heeft u direct invloed op de kwaliteit van uw leefomgeving, de gemeentelijke dienstverlening, beleid en projecten. Want de resultaten die uit het panel komen worden door de gemeente Brummen serieus genomen! Doet u mee? Dan staat daar natuurlijk ook wat tegenover! U krijgt namelijk exclusief inzicht in de resultaten van de onderzoeken waar u aan meedoet en een toelichting van de gemeente op wat zij met alle input doen. Ook verloten we enkele lunches met de burgemeester en houden we soms bijeenkomsten uitsluitend voor de panellleden." (www.brummenspreekt.nl)

“Brummen spreekt” wordt verzorgd door Moventem. “Onderzoek- en adviesbureau Moventem biedt een deskundig en betrokken team van onderzoekers, adviseurs, analisten en enquêteurs/ waarnemers, met wie het prettig samenwerken is. Onze expertise ligt in de methodologie en pragmatische aanpak: hoe meet je wat je wilt meten, hoe vertaal je dat naar goede vragen, waar en hoe verzamel je de data, welke analyses zijn nodig om een betrouwbaar antwoord te geven, en wat kun je met de resultaten? Daar ligt onze kracht. We ondersteunen bij het gehele onderzoekstraject of op onderdelen daarvan. Van het (her)formuleren van de probleemstelling, het operationaliseren naar vragen en de dataverzameling tot en met statistische analyses, rapportage en doorvertaling.” (www.moventem.nl)

De volgende panelonderzoeken hebben in Brummen plaatsgevonden:

- over de gemeentelijke dienstverlening (rapportage februari 2015);
- over afvalinzameling (rapportage maart 2015);
- over taken en rollen van de gemeente Brummen (kerntakendiscussie, rapportage april 2015).

“Brummen Spreekt” en de Perspectiefnota

Het instrument “Brummen spreekt” werd ingezet bij de totstandkoming van de Perspectiefnota 2016-2019 ‘Wij werken voor Brummen’; de fundamentele discussie over kerntaken. De nota vormt een belangrijk fundament voor de kanteling van de gemeentelijke organisatie. In de Perspectiefnota is een aantal focusgebieden bepaald.

Voor input van de perspectiefnota hebben op 16 en 17 februari 2015 twee inwonersbijeenkomsten plaatsgevonden. De uitkomsten van deze bijeenkomsten zijn verwerkt in een in maart 2015 gehouden online enquête onder het inwonerspanel “Brummen Spreekt”. De vragenlijst over de gemeentelijke taken en rollen is opgesteld door de kwartiermakers, in samenwerking met de teamleiders en vakinhoudelijke collega’s.

In totaal hebben 559 mensen meegedaan aan het onderzoek. Op het moment van de enquête had Brummen Spreekt in totaal 778 deelnemers. Dit geeft een response-rate van 72% en heeft geleid tot een statistisch betrouwbaar onderzoek met een representatieve verdeling over de kernen van de gemeente. De resultaten zijn na te lezen via de website www.brummenspreekt.nl.

Op de site is het onderzoeksrapport te vinden en een samenvatting. In de samenvatting valt te lezen wat er met de onderzoeksresultaten gebeurt:

“Wat gebeurt er met de onderzoeksresultaten?”

Momenteel wordt in de gemeenteraad en ambtelijke organisatie volop het gesprek gevoerd over welke taken de gemeente Brummen in de toekomst gaat uitvoeren en welke rol de gemeente inneemt. Het college van B&W heeft vanuit het Bestuursprogramma ‘Schakelen naar de Toekomst’ daarvoor de kaders meegegeven, maar daarbinnen ligt alles nog open. Het gemeentebestuur wenst in het gesprek over de taken en rollen van de gemeente nadrukkelijk de mening van de inwoners mee te nemen. Zij weten als geen ander wat speelt in hun directe leefomgeving en wat zij van de gemeente verwachten. De mening van zo’n 75 inwoners is ingebracht via twee inwonersbijeenkomsten in Eerbeek en Brummen. Via dit onderzoek onder het inwonerspanel is de mening van een bredere groep in kaart gebracht over de kerntaken. De resultaten worden gecombineerd met andere bronnen en verwerkt in de eerste volgende Kadernota.” (www.brummenspreekt.nl)

2.3.2. Wat vooraf ging

Overzicht

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de documenten die in het kader van dit onderzoek over burgerparticipatie (het bewonerspanel in het bijzonder) van belang zijn. Daarbij wordt stilgestaan bij de verschillende communicatiemomenten met de raad over de documenten. In de kolom 'inhoud/quote' is kernachtig de inhoud verwoord en/of is (per document) ter illustratie een quote opgenomen als van de betreffende behandeling een audioverslag beschikbaar is.

Document	Datum en status communicatiemoment raad-college	Inhoud/quote
Kadernotitie burgerparticipatie	Vastgesteld door de raad op 18 februari 2010 (vigerend beleid)	Diverse participatievormen worden benoemd, burgerpanel wordt geïntroduceerd in Brummen. <i>“Meer, en beter en vaker de burger betrekken bij ons beleid. Uitstekend handvat om daar de komende jaren mee aan het werk te gaan.” (burgemeester N.E. Joosten)</i>
Toekomstvisie ‘Innoveren met oude waarden’	Vastgesteld door de raad op 19 september 2013	Toekomstvisie is gemaakt in co-creatie (onder meer denktank). <i>“Wat hier (discussie over amenderen/omarmen/bsluiten ging vooraf) gebeurde, is ook bij ons gebeurd in het college”. “Wat doen wij nou met een visie die voorgelegd wordt die ontwikkeld is in de samenwerking” in co-creatie. Wat doen we daar nou zelf mee? Amenderen wij dat, geven wij daar allerlei op- en aanmerkingen bij. Dat hebben wij dus niet gedaan.” (citaten wethouder H. Beelen)</i>
Coalitieakkoord PvdA – CDA – Lokaal Belang	19 juni 2014 opiniërende raadsvergadering naar aanleiding van ingekomen inspraakreacties	In het coalitieakkoord staat (pag. 38): “inwoners zoveel mogelijk blijven betrekken bij het voorbereiden en uitvoeren van plannen” <i>“Beleid wordt voortgezet van de vorige coalitie. Toekomstvisie ‘Innoveren met oude waarden’ wordt voortgezet. Burgerparticipatie wordt voortgezet” (J.W. de Jonge, IPV)</i>
Bestuursprogramma 2015-2018	16 september 2014 (behandeld in college) Ter kennisneming door het college aan de raad aangeboden. Voor kennisgeving aangenomen door de raad (28 oktober 2014)	We kiezen voor de instelling van een inwonerpanel, omdat daarmee de invloed van de lokale samenleving groter wordt en daarmee ook het democratisch gehalte van ons als gemeente .

<p>Meten kwaliteit dienstverlening en beleid (middels burgerpanel)</p>	<p>12 augustus 2014 (behandeld in college) Ter kennisneming door het college aan de raad aangeboden. Ter bespreking gevraagd door de raad. 18 september 2014 (behandeld in raad)</p>	<p>College besluit burgerpanel op te zetten om periodiek de kwaliteit van dienstverlening te onderzoeken.</p> <p><i>“Bevoegdheid van het college voor wat betreft 2014. Vragen voor de volgende jaren: Wat zijn de mogelijkheden van de raad? En wat zijn de onmogelijkheden van de raad in dat proces?” (M. Douma, Lokaal Belang)</i></p> <p><i>“Wij willen dit in ieder geval een kans geven. En het is voor ons wel een geruststelling dat, naar aanleiding van een vraag in het forum duidelijk is gemeld dat we de stekker er na een jaar uit kunnen trekken als we niet tevreden zijn. Dus ik zou zeggen: laten we het voor een jaar proberen en in het vierde kwartaal van 2015 evalueren en zijn de resultaten niet voldoende of niet naar onze zin dat kunnen we altijd nog zeggen: stop, niet verder.” (G.J. Ypma-Liefers, CDA)</i></p>
<p>Perspectiefnota 2016-2019</p>	<p>Vastgesteld door de raad op 18 juni 2015.</p> <p>De raad is betrokken als toehoorder bij twee inwoners-bijeenkomsten. Verder hebben een informele bijeenkomst en een formele opiniërende raadsvergadering plaatsgevonden.</p>	<p>Het college heeft alle focusgebieden overgenomen die het bewonerspanel had aangewezen (uit interview met Arjan Schulp)</p> <p>Bij vaststelling is door de raad besloten andere focusgebieden aan te wijzen dan door het college was voorgesteld</p>

Tabel 1: communicatie over burgerparticipatie/burgerpanel

Toelichting bij overzicht

Hierna wordt een toelichting gegeven bij de documenten wat betreft de communicatie (raad en college) over burgerparticipatie.

De kadernotitie burgerparticipatie “Samen beter”

Deze kadernotitie is in 2010 vastgesteld. De notitie komt voort uit het bestuursakkoord 2006-2010. Daarin wordt de ambitie uitgesproken om burgerparticipatie verder vorm te geven. De kadernotitie heeft tot doel burgerparticipatie een vastere plek te geven in de werkwijze en cultuur van de gemeente Brummen.

“In college- en raadsvoorstellen (startnotities, beleidsnotities en projectplannen) moet in de verplichte communicatieparagraaf (ook) beargumenteerd worden waarom er wel of geen burgerparticipatie wordt toegepast. Deze paragraaf zorgt ervoor dat het college van B&W (en de gemeenteraad) inzicht krijgen in waarom burgerparticipatie wel of niet wordt ingezet, en indien er wel voor gekozen wordt op welke manier dit dan gaat gebeuren. Een ander instrument is de zgn. planning en control-cyclus (begroting, jaarrapportages, jaarrekening etc.).” (p.15)

In de kadernotitie komen participatievormen en de daarbij behorende instrumenten aan bod (p.7). Het burgerpanel wordt genoemd bij de participatievormen ‘luisteren’ en ‘adviseren’.

De kadernotitie geeft geen inzicht in de betrokkenheid van de raad en hoe de raad betrokken wil worden bij burgerparticipatie.

Informereren	Luisteren	Adviseren	Samenwerken	Overdragen
Huis-aan-huisblad	Burgerpanel	Spreekuur (individueel)	Ontwerpatelier	Ontwerpatelier
Informatie tentoonstelling	Ronde tafel gesprekken	Enquête	Werkgroep	Wijkbudget
Inloopbijeenkomst	Expertgroep	Inloop- of inspraakgroep (digitaal) debat	Steunen buurtinitiatief	Prijsvraag
Werkbezoek, excursie	Hoorzitting	Burgerpanel, burgerdebat	Buurtconvenant	Burgerjury
Campagne	Bijwonen vergadering wijkraad	Overleg wijkraad of dorpsvereniging		Modelkeuzes

Tabel 2: participatievormen en instrumenten

Toekomstvisie “Innoveren met oude waarden”

In de toekomstvisie ‘Innoveren met oude waarden’ (2013) wordt aangegeven dat deze in volledige co-creatie is gemaakt.

Bij de totstandkoming van deze toekomstvisie nam de denktank, een ander instrument waar het gaat om participatie, een belangrijke plaats in. Een denktank wordt niet expliciet als instrument benoemd in de kadernotitie burgerparticipatie. Uit het gevoerde interview¹ kwam naar voren dat deze manier van werken van grote invloed is geweest voor het omgaan met burgerparticipatie in Brummen. Daarom wordt bij deze vorm van burgerparticipatie stilgestaan. Feitelijk was het het eerste moment dat de gemeenteraad expliciet aandacht heeft gehad voor burgerparticipatie. En dat de gemeente een andere rol in de samenleving gaat innemen. Het document was door de manier waarop het tot stand was gekomen toch iets van de samenleving? Wat moest de gemeenteraad er dan nog mee?¹

“Dat is op zichzelf niet zo bijzonder, want veel gemeenten werken samen met hun inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Maar deze visie is vanaf het begin tot het einde gevoed en opgebouwd door de Brummense samenleving zelf, in samenspraak met de gemeente. De denktank vormde vanaf het begin het kloppende hart van de visieontwikkeling. Die denktank bestaat uit vijf ambtenaren en vijf inwoners van de gemeente. Het proces van cocreatie gaat door, ook nu deze toekomstvisie af is!” (p.2)

De toekomstvisie geeft geen inzicht in de betrokkenheid van de raad en hoe de raad betrokken wil worden bij burgerparticipatie.

Coalitieakkoord ‘Schakelen naar de toekomst’

In het coalitieakkoord PvdA – CDA – Lokaal Belang gemeente Brummen 2014 – 2018, ‘Schakelen naar de toekomst’ van 15 april 2014 is (meer in algemene zin) aandacht voor burgerparticipatie:

“Burgerparticipatie is een verzamelnaam voor allerlei manieren waarop inwoners en overheid samenwerken. In veel gevallen gaat het dan om plannen van de gemeente waar inwoners en belanghebbenden over kunnen meedenken en meepraten. De gemeente biedt daar heel vaak de gelegenheid voor. Maar ook het omgekeerde komt voor. Dan werkt de gemeente mee aan initiatieven van inwoners, bedrijven en instellingen. Het initiatief en vaak ook het zwaartepunt ligt dan bij de samenleving. Een steeds meer voorkomende vorm van participatie is dat mensen bij een probleem niet direct aan de overheid vragen om dat aan te pakken. In plaats daarvan zoeken zij eerst zelf, gezamenlijk, een oplossing. De werkzaamheden van en de contacten met de dorps- en wijkraden zijn in dit verband zeer belangrijk. De inzet en werkwijze van de diverse dorps- en wijkraden verschillen per gebied. Samen met de betrokken wijk- en dorpsraden willen we in de komende periode daarom van gedachten wisselen over hun rol en verantwoordelijkheden. Zeker omdat de komende overdracht van taken van het rijk naar de lokale overheid kan zorgen voor extra impulsen en kansen.” (p.17)

En eerder in het stuk:

“Ook wij willen werken aan een kanteling van de organisatie en tot een nieuwe verhouding komen tot de lokale samenleving. Wij zien inwoners, bedrijven en gemeente gezamenlijk aan de slag.” (p.4)

Bestuursprogramma 2015-2018 ‘Schakelen naar de toekomst’

Op 16 september 2014 heeft het college ingestemd met het **Bestuursprogramma 2015-2018 ‘Schakelen naar de toekomst’**. Dit document vormt een uitwerking cq concretisering van het coalitieakkoord. Op 28 oktober 2014 is dit bestuursprogramma voor kennisgeving aangenomen door de raad.

In het stuk wordt over inwonersparticipatie opgemerkt dat er de afgelopen jaren goede ervaringen zijn opgedaan:

“Zoals bij de voorbereiding van de toekomstvisie. Gratis adviseurs en een groter maatschappelijk draagvlak voor de politieke besluitvorming. Inwonersparticipatie blijkt vooral maatwerk te zijn, maar wel steeds meer te schuiven in de richting van co-creatie. Toch zijn er ook grenzen aan inwonersparticipatie. Inwoners geven soms zelfs aan dat de participatie veel van het vraagt. Het is dan ook van belang een goed evenwicht te vinden tussen het rendement voor de inwoner en het maatschappelijk doel. Een goed verwachtingsmanagement en korte doorlooptijd zijn daarbij essentiële factoren. Helaas moeten we constateren dat enkele wijk- en dorpsraden een onvoldoende bezetting hebben of zelfs stoppen. Bewoners voelen zich ook niet altijd vertegenwoordigd door de wijk- of dorpsraad.” (p. 30-31)

Hoewel wijk- en dorpsraden als instrument buiten de scope van dit onderzoek valt, lijkt het goed te benoemen dat in de raadsvergadering van 17 september 2015 door portefeuillehouder Van Hedel namens het college is aangegeven dat zij zich, met inachtnaam van het gesprokene zal beraden en de nota ‘Doel en functioneren wijkraden’ uit 2011 tegen het licht gaat houden. Daarbij wordt bezien of het gewenst is hierin aanpassingen voor te stellen.

Over inwonerparticipatie en een inwonerpanel is in het bestuursprogramma het volgende te lezen: *“Uiteraard gaan wij verder met inwonerparticipatie. Wij kiezen hiervoor wanneer dit redelijkerwijs leidt tot het vergroten van het maatschappelijk rendement en draagvlak. Dat betekent dat we vooraf zorgvuldig afwegen of en welke vorm van inwonerparticipatie wenselijk is.”* (p.31)

En even verderop: *“Tenslotte kiezen we voor de instelling van een inwonerpanel, omdat daarmee de invloed van de lokale samenleving groter wordt en daarmee ook het democratisch gehalte van ons als gemeente.”* (p.31)

Ook op de rol van de raad wordt in het stuk ingegaan: *“Wij gaan in gesprek met de raad over haar rol. Ook de rol van de raad verandert. Wanneer bedrijven, instellingen en inwoners sterker worden, vraagt dat van het bestuur vooral om ruimte. We worden door de omgeving uitgedaagd snelheid te ontwikkelen. De controlerende rol van de raad verandert daarmee. Want beweeglijkheid, ondernemerschap en samenwerking vereist grote bewegingsvrijheid, accepteren van risico's en continue verschuiving van kaders.”* (p.37)

Metten van kwaliteit dienstverlening en beleid (middels burgerpanel)

Over de in de kadernotitie genoemde participatievorm ‘burgerpanel’ heeft het college op 12 augustus 2014 besloten dit op te zetten om daarmee periodiek de kwaliteit van (onderdelen van) de dienstverlening te kunnen onderzoeken en de voorkeur voor bepaalde beleidskeuzen of meningen over van belang zijnde onderwerpen te onderzoeken.

De raad heeft dat collegebesluit over het onderwerp “Meten van kwaliteit dienstverlening en beleid (middels burgerpanel)” dat door het college ter kennisneming aan de raad was aangeboden, ter bespreking gevraagd. Deze bespreking vond plaats in de raadsvergadering op 18 september 2014, waarbij een discussie ontstond over de vraag of raad een burgerpanel heeft ingevoerd. Samengevat vloeit het instellen van een burgerpanel deels of geheel voort uit de in dezelfde raadsvergadering vastgestelde Servicenormen Gemeente Brummen ‘En wat kunnen wij voor u doen?’ en wordt door het college gezien als uitvoering. Indien de raad het college hierover ter verantwoording wil roepen, dan zijn daarvoor diverse momenten (forumbehandeling, of de begrotingsbehandeling worden hiertoe vanuit het college in de raadsvergadering expliciet genoemd). Wethouder Paauw zegt toe dat hij het gezegde met betrekking tot het budgetrecht zal analyseren en hierop tijdens de begrotingsbehandeling zal terugkomen.

Perspectiefnota 2016-2019 ‘Wij werken voor Brummen’

In de actuele Perspectiefnota 2016-2019 ‘Wij werken voor Brummen’, samen schakelen naar de toekomst is aandacht voor burgerparticipatie. Er wordt gesproken over dat mensen niet alleen maar eens in de vier jaar willen stemmen, ze willen meedenken op terreinen die voor hen belangrijk zijn. Ze hebben zelf ideeën en suggesties voor een nieuwe speelplek in de wijk en weten zelf vaak welke maatregelen er nodig zijn om de wijk of buurt veiliger te maken.

“De samenleving kantelt fundamenteel van centraal en top-down naar decentraal en bottom-up.” (p.6)

Voorafgaand aan de vaststelling van de Perspectiefnota door de raad (op 18 juni 2015) hebben in maart 2015 twee bijeenkomsten met de raad plaatsgevonden. Een informele koetshuis-sessie en een formele opiniërende raadsvergadering. De raad voerde in de laatste bijeenkomst aan de hand van stellingen het gesprek over taken en rollen met elkaar en de samenleving. Er is daarbij niet expliciet gesproken over welke rol het college en de raad innemen ten aanzien van de resultaten van het bewonerspanel.

De uitkomst van het inzetten van het bewonerspanel was dat dit panel een aantal focusgebieden (gebieden waar extra geld en tijd in wordt geïnvesteerd) heeft aangewezen. Het college heeft alle focusgebieden overgenomen die het bewonerspanel had aangewezen. Het college stelde voor om te focussen op de werkgebieden Economie, Maatschappelijke voorzieningen en welzijn, Onderwijs,

Openbare ruimte, Plan Eerbeek, Veiligheid, handhaving en toezicht en Zorg (in alfabetische volgorde).

De raad besloot als volgt: *“Besluit gemeenteraad. De volgende vijf focusgebieden zijn bepaald (alfabetische volgorde). Deze zijn gebaseerd op het bestuursprogramma en zijn sterk te beïnvloeden door het beleid van onze gemeente. Maatschappelijke voorzieningen en welzijn, Economie Recreatie en Toerisme, Openbare ruimte, Plan Eerbeek en Zorg. (p.3)*

Bij de vaststelling is door de raad derhalve besloten andere focusgebieden aan te wijzen dan door het college was voorgesteld. Uit de (digitale) raadsagenda en het interview¹ alsook uit verwijzingen in beluisterde audioverslagen komt naar voren dat in de raadsfora informatie is uitgewisseld over de takendiscussie en organisatie en het instellen van het burgerpanel. Nu er geen (audio)verslagen van raadsfora aanwezig zijn, is in deze notitie niet aan te geven wat hier is besproken.

2.3.3. Samengevat

In diverse gemeentelijke documenten komt burgerparticipatie in Brummen aan bod. In de door de gemeenteraad op 18 februari 2010 vastgestelde Kadernotitie burgerparticipatie “Samen beter” wordt het burgerpanel voor het eerst als instrument genoemd. Ruim 4,5 jaar nadat het instrument voor het eerst wordt genoemd, heeft het huidige college een burgerpanel ingesteld. Tot het instellen van een burgerpanel heeft het college op 12 augustus 2014 besloten. Ook in het collegebesluit over het bestuursprogramma op 16 september 2014 is nadrukkelijk opgenomen dat gekozen wordt voor de instelling van een burgerpanel. Het collegebesluit met betrekking tot het instellen van het burgerpanel werd ter kennisneming door het college aan de raad aangeboden. Het werd door de raad ter bespreking gevraagd. In de raadsvergadering werden vragen gesteld bij de (on)mogelijkheden van de raad in dat proces. Het burgerpanel had ten behoeve van de Perspectiefnota focusgebieden aangewezen. Het college heeft alle focusgebieden overgenomen die het bewonerspanel had aangewezen. De raad amendeerde de Perspectiefnota en besloot andere focusgebieden aan te wijzen.

3. WEDERHOOR

De concept resultaten van het bronnenonderzoek zijn voor een technische reactie voorgelegd aan de gemeentesecretaris. Dit heeft niet geleid tot inhoudelijke aanpassingen. Daarnaast zijn de gespreksverslagen ter verificatie voorgelegd aan betrokkenen.

Bij de aanbidding van het rapport aan de raad zal het college om een bestuurlijke reactie worden gevraagd.

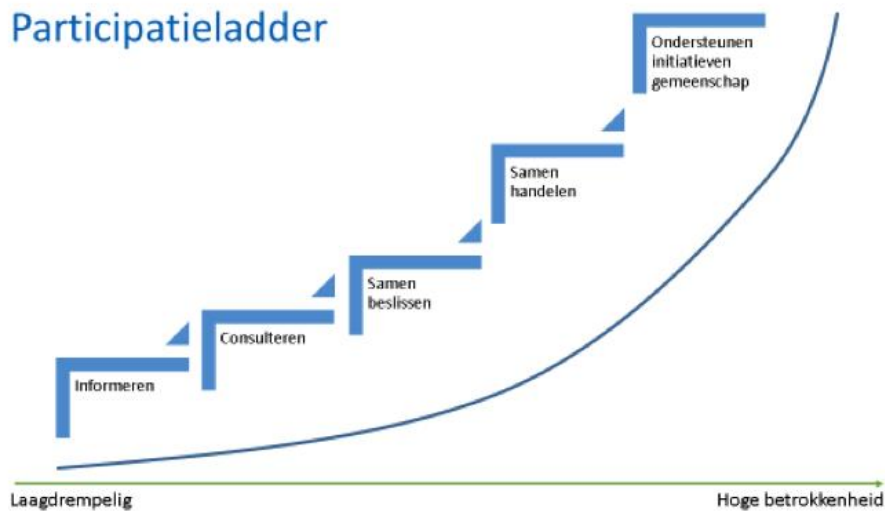
De bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders wordt direct gericht aan de gemeenteraad.

Bijlage 1: Voorbeelden

In deze bijlage zijn een aantal sheets, schema's en praktijkvoorbeelden opgenomen. Ze zijn bedoeld als inspiratie en handige hulp om de rol van de raad bij participatieprocessen inzichtelijk te maken.

1. Participatieladder

1.1. Participatieladder nieuwe stijl



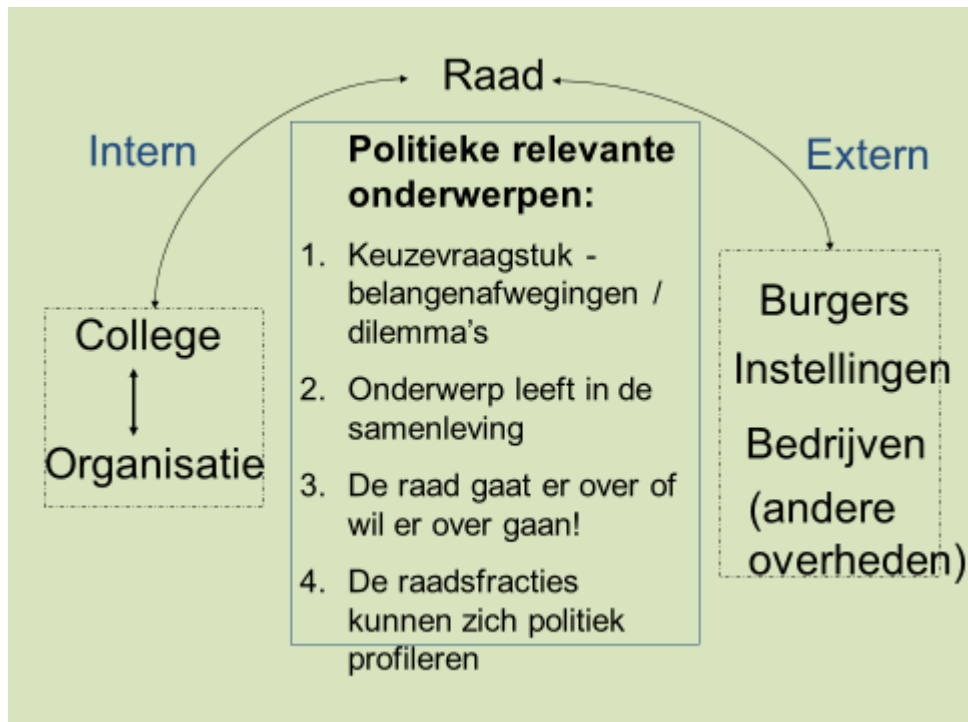
Figuur 1: participatieladder nieuwe stijl (naar David Wilcox – The guide to effective participation)

1.2. Rollen en (bestuurs)stijlen burgerparticipatie nieuwe stijl (Menukaart)

Menukaart participatieladder voor raadsleden				
Trede Participatieladder	Rol burger/ bedrijf/ instelling	Rol gemeente en functie	ROL RAAD LICHT Regie college (gemeenteraad die volgend is)	ROL RAAD ZWAAR Regie raad (selectief); Actieve invloed op proces
MENU 1 Informeren	Passief (betrokken) burger	Goed algemeen bestuur	Laat informatiebeleid aan het college over (= uitvoering)	Heeft zelf visie op informatiebeleid; neemt selectief het voortouw
MENU 2 Consulteren	Actief betrokken burger	Draagvlak creëren voor toekomstige ontwikkeling of beslissing	Kennis nemen van resultaten; deze in besluitvorming meewegen	Stuurt zelf selectief op (consultatie)proces voorafgaand aan belangrijke beslissingen (bijv. via LTA)
MENU 3 Samen beslissen	Belanghebbende burger (ondervindt gevolgen)	Partner in besluitvorming	Laat voorbereiding vergaand over aan college	Stuurt zelf vooraf selectief op procesgang bij samen beslissen
MENU 4 Samen handelen	Actief belanghebbende burger (aandeel in het resultaat)	Partner in uitvoering	Laat dit over aan het college	Laat dit over aan het college binnen kader eerdere raadsbesluiten
MENU 5 Ondersteunen initiatieven gemeenschap	Burgerinitiatief	Faciliteren uitvoering initiatief	Laat voorbereiding vergaand over aan college	Kan vroegtijdig zelf platform bieden voor verkenning kansen en (on)mogelijkheden. Kan het college met raadsopdracht richtlijnen mee geven voor verdere uitwerking plannen en besluitvorming.

2. Maatwerk

2.1 Politieke relevantie als invalshoek (naast formeel juridische invalshoek)



2.2 Hoe kom ik tot maatwerk?



2.3. Hoe ziet het maatwerk eruit?



3. Praktijkvoorbeelden (uitgewerkt in varianten)

De rekenkamercommissie heeft de 3 casussen die in de bijeenkomst met raad en college (17 maart 2016) zijn uitgediept, in verschillende scenario's (varianten) uitgewerkt. De scenario's laten zien welke rol de raad zou kunnen innemen bij deze voorbeelden uit de praktijk.

3.1 Casus dorpshuis (burgerparticipatieladder 5, ondersteunen initiatieven gemeenschap)

Dorpshuis opknappen

Gemeente Wijdeblik bestaat uit een aantal kernen. Elke kern heeft een dorpshuis dat in gemeentelijk bezit is. Bij de kerntakendiscussie is besloten om de dorpshuizen te sluiten (raadsbesluit 2014). In kern A heeft een groep bewoners zich georganiseerd in een Stichting ter behoud en versterking van het eigen dorpshuis i.o. Ze brengen samen € 50.000 bijeen om het dorpshuis op te knappen. Ze stellen als voorwaarde dat ze de komende 10 jaar het dorpshuis kunnen blijven huren van de gemeente. Stichting ter behoud en versterking van het eigen dorpshuis i.o. heeft alle fractievoorzitters uitgenodigd voor een bijeenkomst (februari 2016) waarop bovenstaand plan en voorstel gepresenteerd en toegelicht werd. Alle fractievoorzitters waren aanwezig op deze bijeenkomst.

Uitgangspunt: we kijken naar enkele mogelijkheden die de gemeenteraad heeft om procesmatig, dus niet inhoudelijk, een rol te nemen in deze casus.

Basisvariant 1. De gemeenteraad neemt regie op de procesgang

De fractievoorzitters beseffen dat het hier gaat om een initiatief op trede 5 van de participatieladder (Ondersteunen initiatieven gemeenschap) en agenderen het onderwerp via de griffie voor de eerstvolgende vergadering. Tijdens die vergadering besluit men unaniem dat men de vraag van het dorpshuis serieus wil nemen en verzoekt het college binnen één maand met een procesvoorstel te komen. Voor dat procesvoorstel formuleert men de volgende vormvereisten:

- Uitgangspunt van het voorstel moet zijn dat wordt bezien hoe volgens het principe 'ja, mits' aan het initiatief kan worden meegewerkt.
- De initiatiefnemers (en niet de gemeente) worden beschouwd als 'eigenaar' van het traject. Dit betekent dat de gemeente een faciliterende rol heeft en zich reactief opstelt ('u vraagt, wij geven antwoord').
- De ambtelijke organisatie mag tijd aan het traject besteden om de initiatiefnemers te ondersteunen en adviseren, maar er is geen budget om de eerdere kerntakendiscussie (deels) ongedaan te maken.
- Het college dient een inventarisatie (stakeholdersanalyse) te maken van actoren die direct of indirect belangen hebben bij het initiatief, zoals andere dorpshuizen, omwonenden, horecaondernemers, gebruikers van het dorpshuis et cetera. Reden hiervan is dat de raad uiteindelijk het individuele belang van de Stichting ter behoud en versterking van het eigen dorpshuis i.o. wil kunnen afwegen ten opzichte van andere belangen.
- Het college dient een overzicht te maken van financiële, juridische, beheersmatige en andere aspecten die relevant zijn om zeker te weten dat het initiatief van de stichting realistisch is en leidt tot een bestendige toekomstige situatie.

Besloten wordt dat de griffier bovenstaande telefonisch naar de voorzitter van de Stichting ter behoud en versterking van het eigen dorpshuis i.o. zal terugkoppelen en het verslag van de vergadering zal toezenden.

Kenmerken van deze procesgang: de gemeenteraad houdt het initiatief bij zich, neemt een go/no-go besluit en formuleert het kader waarbinnen het college verder aan de slag kan. Bij het ondersteunen van initiatieven uit de gemeenschap is op voorhand vaak niet te voorspellen hoe deze zich zullen

ontwikkelen. Er is daarmee geen sprake van een op voorhand bekend lineair proces. Per stap wordt bezien wat de volgende stap is. Duidelijkheid over eigenaarschap (verantwoordelijkheden en rollen) is daarvoor erg belangrijk.

ALTERNATIEVEN

Variant 2. De gemeenteraad zet de initiatiefnemers aan het stuur

De fractievoorzitters beseffen dat het hier gaat om een initiatief op trede 5 van de participatieladder (Ondersteunen initiatieven gemeenschap) en agenderen het onderwerp via de griffie voor de eerstvolgende vergadering. Tijdens die vergadering besluit men unaniem dat men de vraag van het dorpshuis serieus wil nemen. Men verzoekt bij monde van de griffier de Stichting ter behoud en versterking van het eigen dorpshuis i.o. met een burgerinitiatief te komen. Aanvullend op de formele vereisten uit de verordening Burgerinitiatief geven de fractievoorzitters het volgende advies mee:

- Presenteer het voorstel zodanig dat duidelijk en aanneembaar is dat het initiatief van de stichting realistisch is en leidt tot een bestendige toekomstige situatie.
- Het voorstel mag de gemeente geen extra geld kosten.
- Denk in je voorstel ook aan de consequenties die het initiatief zal hebben voor anderen, zoals andere dorpshuizen, omwonenden, horecaondernemers, gebruikers van het dorpshuis et cetera. Want uiteindelijk zal de raad het individuele belang van de Stichting ter behoud en versterking van het eigen dorpshuis i.o. afwegen ten opzichte van andere belangen.
- Beseef dat na indiening van het burgerinitiatief ongeveer twee maanden verstrijken voordat het in een raadsvergadering wordt besproken. Deze tijd is nodig om het initiatief eerst goed door college en organisatie, en daarna door de gemeenteraad zelf te laten bestuderen.

Kenmerken van deze procesgang: De raad neemt zelf direct regie in de procesgang. Het initiatief en eigenaarschap laat men echter in hoge mate bij de stichting. De gemeente stelt zich in deze variant bijna als private partij op.

Variant 3. De gemeenteraad verwijst naar het college.

De fractievoorzitters beseffen dat het hier gaat om een initiatief op trede 5 van de participatieladder (Ondersteunen initiatieven gemeenschap) en agenderen het onderwerp via de griffie voor de eerstvolgende vergadering. Tijdens die vergadering besluit men unaniem dat men de vraag van het dorpshuis serieus wil nemen en verzoekt de initiatiefnemers in gesprek te gaan met de portefeuillehouder Dorpshuizen. De griffier koppelt dit terug aan de stichting.

Kenmerken van deze procesgang: de gemeenteraad zet de eerste processtap, maar geeft regie vervolgens in handen van college en initiatiefnemers en wacht het verder verloop af.

3.2 Casus appartementen (burgerparticipatieladder trede 2 en 3, consulteren en samen beslissen, met optie trede 4 samen handelen)

Appartementen

In de gemeente Hoogzand hebben de bewoners een stichting opgericht die zich beijvert voor instandhouding van Stadspark De Verfraaiing, een park rondom een zandwinplaats uit de jaren twintig van de vorige eeuw. De bewoners vrezen dat de gemeente de twee appartementengebouwen die bij het park staan gepland veel te hoog maakt. Ook willen de bewoners dat de rondwandeling van 3 km rondom de plas niet door woningbouw onmogelijk wordt gemaakt. Het gemeentebestuur ziet de woningbouwplannen als een logisch gevolg van de 'verdichtingsopgave' waarvoor de stad staat. Je kunt immers niet ongebreideld blijven uitbreiden aan de rand van de gemeentegrens. Bovendien, de aangewezen locaties zijn zeer gewild - vooral voor kapitaalkrachtige senioren - want ze liggen relatief dicht bij het centrum.

Uitgangspunt: we kijken welke mogelijkheden de gemeenteraad heeft om procesmatig, dus niet inhoudelijk, een rol te nemen in deze casus.

Basisvariant 1. Gebruikelijke aanpak rolverdeling gemeenteraad- college Brummen

Het college en de ambtelijke organisatie beschikken over de deskundigheid om de belangen in eerste aanleg af te wegen. De gemeenteraad verwijst de actiegroep naar het college/ de organisatie. Het college bereidt rond de vergunningaanvraag, annex bestemmingsplanwijziging een principebesluit voor. Dit principebesluit wordt in de inspraak gebracht en wordt op de daarvoor geijkte momenten voorzien van zienswijzen uit de samenleving en een reactie van het college daarop besproken in het Forum en (t.a.v. de bestemmingsplanwijziging) ter besluitvorming in de raad gebracht.

Kenmerken van deze procesgang: de gemeenteraad vertrouwt vergaand op de deskundigheid van het college, is terughoudend in de belangenbehartiging naar burgers en ondernemers en gaat voor zijn bestuurlijke rol (bestemmingsplanbevoegdheid).

ALTERNATIEVEN

Variant 2. De gemeenteraad neemt regie op de procesgang

Op de ontvangen signalen laat de raad zich informeren over het project en vraagt de raad van het college een startnotitie waarin is geïnventariseerd: welke belangen en belanghebbenden bij het project te onderscheiden zijn, welke (raads)kaders bij het project van kracht zijn (en of zich daarin tegenstellingen bevinden) en welke weg (stappen en tijdpad) het college in gedachten heeft om tot een voorstel te komen.

De startnotitie wordt besproken in een Forum of bijeenkomst met gelegenheid tot inspraak.

Op die basis geeft de gemeenteraad het college een gerichte opdracht om met een concreet voorstel te komen.

Kenmerken van deze procesgang: De raad respecteert de deskundigheid van het college en de organisatie maar neemt zelf vroegtijdig regie in de procesgang. Naar belanghebbenden neemt de raad in eerste instantie nog geen politiek inhoudelijk positie in. De raad toont wel de ambitie dat hij bij een latere politieke afweging alle belangen goed onderzocht en in beeld wil hebben.

Variant 3. De gemeenteraad neemt een actieve rol bij de probleemverkenning.

De gemeenteraad organiseert in een vroeg stadium zelf een open bijeenkomst (of laat deze door het college organiseren), waarin alle belanghebbenden hun belangen en meningen naar voren kunnen brengen. Deze bijeenkomst kan dienen om het inzicht te vergroten in de maatschappelijke opgaven, de dilemma's en de bestuurlijke procedures. De bijeenkomst is ook bruikbaar om partijen bij elkaar te brengen en samen na te denken over creatieve oplossingen (in de geest van de nieuwe Omgevingswet).

Na deze bijeenkomst kan de gemeenteraad in overleg met het college vervolgstappen bepalen, bijvoorbeeld regievoering van de raad conform variant 2.

Kenmerken van deze procesgang: De gemeenteraad treedt vroegtijdig in contact met belanghebbenden en neemt verantwoordelijkheid om zicht te krijgen op de maatschappelijke opgave en mogelijke oplossingsrichtingen. Dat als basis voor de inrichting van het proces .

3.3. Casus parkeren centrum Wijdeblik (burgerparticipatieladder trede 2 en 3, consulteren en samen beslissen)

Parkeren in Wijdeblik

Het vigerende parkeerplan Centrum Wijdeblik stamt uit eind jaren negentig en is aan vernieuwing toe. De parkeerproblemen in het centrum zijn een 'hot item' in Wijdeblik. Het coalitieakkoord bevat de volgende zinsnede:

'Een bruisend hart van Wijdeblik met een aangenaam verblijfsklimaat en met een goede bereikbaarheid: dat is het beeld dat we voor ogen hebben bij de ontwikkeling van het centrum. Vanuit de gedachte dat een overdaad aan auto's afbreuk doet aan het verblijfsklimaat, dient een nieuw parkeerplan Centrum Wijdeblik te worden opgesteld.'

Uitgangspunt: we kijken welke mogelijkheden de gemeenteraad heeft om procesmatig, dus niet inhoudelijk, een rol te nemen in deze casus.

Basisvariant 1. Gebruikelijke aanpak rolverdeling gemeenteraad- college Brummen

College en ambtelijke organisatie zijn deskundig om een nieuw parkeerplan Centrum Wijdeblik op te stellen. Het college heeft de ambitie om van het centrum van Wijdeblik een bruisend hart te maken. Dat geeft de raad het vertrouwen dat college en ambtelijke organisatie hier rekening mee houden bij het nieuwe parkeerplan. De oppositie vindt het onderwerp wel zo belangrijk dat er in een vroeg stadium vragen over gesteld worden aan het college.

Kenmerken van deze procesgang: de gemeenteraad vertrouwt vergaand op de deskundigheid van het college, houdt vinger aan de pols en is terughoudend in de belangenbehartiging naar burgers en ondernemers.

ALTERNATIEF

Variant 2. De gemeenteraad neemt regie op de procesgang

De parkeerproblemen zijn een hot item in Wijdeblik. Daarom vraagt de raad vroegtijdig het college om een startnotitie op te stellen. Daarin staat: welke (raads)kaders bij het parkeerplan van kracht zijn (eerst centrumvisie ontwikkelen, met nadrukkelijke inbreng van inwoners), welke belangen en belanghebbenden bij een centrumplan te onderscheiden zijn, en welke weg (stappen en tijdspad) het college in gedachten heeft om tot een voorstel te komen.

De startnotitie wordt besproken in een forum of bijeenkomst met gelegenheid tot inspraak.

Op die basis geeft de gemeenteraad het college een gerichte opdracht om met een concreet voorstel te komen.

Kenmerken van deze procesgang: De raad respecteert de deskundigheid van het college en de organisatie maar neemt zelf vroegtijdig regie in de procesgang. Naar belanghebbenden neemt de raad nog geen politiek inhoudelijk positie in. De raad toont wel de ambitie dat hij bij een latere politieke afweging niet alleen alle belangen goed in beeld wil hebben, maar ook de wensen en ideeën van inwoners over de toekomst van het centrum.

Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen

Interviews vonden plaats met:

1. Arjan Schulp, programmamanager gemeente Brummen (25 november 2015 en 11 april 2016))
2. Ada Leenstra, griffier gemeente Brummen (12 januari 2016)

Geraadpleegde bronnen:

- Kadernotitie burgerparticipatie “Samen beter”, kadernotitie om burgerparticipatie op gestructureerde wijze verder vorm te geven in de gemeente Brummen (gemeenteraad, 18 februari 2010)
- Toekomstvisie ‘Innoveren met oude waarden’, toekomstvisie 2030 (gemeenteraad, 19 september 2013)
- Coalitieakkoord PvdA – CDA – Lokaal Belang gemeente Brummen 2014 – 2018, ‘Schakelen naar de toekomst’ (15 april 2014)
- Bestuursprogramma 2015-2018 ‘Schakelen naar de toekomst’, een uitwerking van het coalitieakkoord van PvdA, CDA en Lokaal Belang (16 september 2014)
- Collegebesluit “Meten kwaliteit dienstverlening en beleid (middels burgerpanel)” (12 augustus 2014)
- Collegebesluit “instemming met het Bestuursakkoord Schakelen naar de toekomst 2015-2018” (16 september 2014)
- Besluitenlijst Raadsvergadering (18 september 2014)
- Perspectiefnota 2016-2019 ‘Wij werken voor Brummen’, samen schakelen naar de toekomst (gemeenteraad, 18 juni 2015)
- Verslag raadsvergadering, wijziging inzameling huishoudelijk afval (28 mei 2015)
- Besluitenlijst Raadsvergadering, Bestuursprogramma Schakelen naar de toekomst (gemeenteraad, 28 oktober 2014)
- <http://www.brummenspreekt.nl/>
- <http://moventem.nl/>
- Audioverslagen voor zover beschikbaar van de bovengenoemde vergaderingen
- <http://www.raad.brummen.nl/burgerinitiatief/>
- <http://www.brummen.nl/bestuur-en-politiek/inwonerspanel/>

Bijlage 3: Deelnemers bijeenkomsten

Bijeenkomst met de raad op 28 januari 2016

Raad- en steunfractieleden	Rekenkamercommissie	Ambtelijke adviseurs (toehoorders)
<ul style="list-style-type: none"> - Marius Mennink (Lokaal Belang) - Margriet Wartena (Lokaal Belang) - Mame Douma (Lokaal Belang) - Maaïke Jeronimus (PvdA) - Cathy Sjerps (PvdA) - Ihsan Tunç (PvdA) - Gerrit te Bokkel (CDA) - Gerry Ypma (CDA) - Peter Paul Steinweg (VVD) - Kris Verver (VVD) - Jan Willem de Jonge (IPV) - Frans Bruning (IPV) - Jet Berends van Loenen (D66) - Harold Raben (D66) - Carla Wijnhoven (fractie Wijnhoven) - Mathilde Meindersma (steunfractie Wijnhoven) - Marja Rosenberg (steunfractie Wijnhoven) - Antoon Menkveld (steunfractie CDA) - Rolf Schinkel (steunfractie D66) - Hendrik Jan Mol (steunfractie IPV) 	<ul style="list-style-type: none"> - Carlo van Dijk (voorzitter) - Frida Disselhorst (lid) - Herman van de Broek (lid) - Marisan Noordermeer (secretaris) - Hans Kessens (adviseur) 	<ul style="list-style-type: none"> - Robin Mensink (onderzoeker gemeente Voorst) - Arjan Schulp (contactpersoon Brummen) - Ada Leenstra (griffier)

Bijeenkomst met het college op 23 februari 2016

College	Rekenkamercommissie
<ul style="list-style-type: none"> - Alex van Hedel (burgemeester) - Eef van Ooijen (PvdA) - Koos Paauw (CDA) - Luuk Tuiten (Lokaal Belang) - Marcel Klos (gemeentesecretaris) 	<ul style="list-style-type: none"> - Carlo van Dijk (voorzitter) - Frida Disselhorst (lid) - Hans Kessens (adviseur)

Bijeenkomst met raad en college op 17 maart 2016

Raad- en steunfractieleden	College	Rekenkamercommissie	Ambtelijke adviseurs (toehoorders)
<ul style="list-style-type: none"> - Marius Mennink (Lokaal Belang) - Margriet Wartena (Lokaal Belang) - Mame Douma (Lokaal Belang) - Maaïke Jeronimus (PvdA) - Cathy Sjerps (PvdA) - Jan Alberts (PvdA) - Gerrit te Bokkel (CDA) - Gerry Ypma (CDA) - Geert Wentink (CDA) - Peter Paul Steinweg (VVD) - Jan Willem de Jonge (IPV) - Frans Bruning (IPV) - Jet Berends van Loenen (D66) - Harold Raben (D66) - Hendrik Jan Mol (steunfractie IPV) 	<ul style="list-style-type: none"> - Alex van Hedel - Luuk Tuiten - Eef van Ooijen - Koos Paauw 	<ul style="list-style-type: none"> - Carlo van Dijk (voorzitter) - Frida Disselhorst (lid) - Herman van de Broek (lid) - Marisan Noordermeer (secretaris) - Hans Kessens (adviseur) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gert-Jan van Dijk - Arjan Schulp - Sander Bosman - Hendrik Jan van de Vliert - Marcel Klos - Ada Leenstra

Bijlage 4: Onderzoeksopzet

“Wat betekent burgerparticipatie voor de rol van de gemeenteraad Brummen”

1. Inleiding en achtergrond

Het college van de gemeente Brummen heeft met het inwonerspanel ‘Brummen spreekt’ voor een aansprekende aanpak gekozen om zicht te krijgen op kerntaken en keuzes in de Perspectiefnota 2016-2018. Er bleek een onverwacht hoge respons en bereidheid om mee te denken vanuit de Brummense samenleving. Dat maakt enthousiasme los bij het gemeentebestuur. De gekozen burgerparticipatie in Brummen “levert een bijdrage aan de lokale democratie en bestuurlijke besluitvorming”, aldus de burgemeester in een brief aan de leden van het inwonerspanel.

Brummen laat zien dat niet alleen grote, maar ook kleine gemeenten aan nieuwe vormen van democratie en burgerparticipatie werken. Dat levert naast positieve resultaten ook vragen op. Zoals: is het inwonerspanel een afspiegeling van de Brummense samenleving? Treedt het inwonerspanel in de plaats van de gemeenteraad? Hoe beïnvloedt burgerparticipatie de rol van de gemeenteraad (democratisch gekozen orgaan)?

De rekenkamercommissie kiest er als adviesorgaan van de raad voor om in eerste instantie de doorwerking van het inwonerspanel op de rol van de gemeenteraad Brummen nader te onderzoeken. Afhankelijk van de resultaten van dit onderzoek kan er een uitgebreider onderzoek komen.

Het voorgenomen onderzoek naar de betekenis van burgerparticipatie voor de rol van de gemeenteraad staat niet in het onderzoeksprogramma van de RKC. De RKC kiest voor dit onderzoek vanwege de actualiteit van inwonerspanel “Brummen Spreekt”. Meerdere raadsleden hebben bij de kerntakendiscussie een spanning ervaren tussen de rol van dit inwonerspanel (participatieve democratie) en de rol van de gemeenteraad (representatieve democratie).

2. Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is:

In hoeverre werkt burgerparticipatie door op de rol van de gemeenteraad Brummen?

Het antwoord op deze vraag wordt verkregen met een raadsconferentie en bronnenonderzoek. De Rekenkamercommissie kiest daarmee voor een opzet waarbij de gemeenteraad via een raadsconferentie actief betrokken wordt en deel uitmaakt van het onderzoek.

Bronnenonderzoek

Het inwonerspanel ‘Brummen Spreekt’ is in Brummen voor het eerst ingezet bij de kerntakendiscussie en de totstandkoming van de Perspectiefnota 2016–2018. Het uitgevoerde participatieproces (inclusief de resultaten van dit proces) zal worden beschreven aan de hand van

schriftelijke bronnen en (waar nodig) gesprekken met betrokkenen. Vragen die beantwoord moeten worden zijn ondermeer:

- Wat zijn de beleidsuitgangspunten van de gemeente Brummen met betrekking tot burgerparticipatie en hoe heeft dit vorm gekregen in inwonerspanel “Brummen Spreekt”?
- Wie heeft het initiatief genomen voor het inwonerspanel “Brummen Spreekt”?
- Wat is het doel van inwonerspanel “Brummen Spreekt”?
- Wat was de vraagstelling aan het inwonerspanel “Brummen Spreekt”?
- Wat is er gebeurd met de resultaten van “Brummen Spreekt”?
- Is de gemeenteraad betrokken geweest bij het besluit om inwonerspanel “Brummen Spreekt” te betrekken bij de kerntakendiscussie? Zo ja, wanneer en hoe gebeurde dit?

Raadsconferentie

In de raadsconferentie wordt het begrip burgerparticipatie verhelderd. Aan de hand van de ervaringen met het inwonerspanel “Brummen spreekt” worden de dilemma’s van raadsleden bij burgerparticipatie geïnventariseerd en uitgediept. Daarbij wordt gekeken wat deze dilemma’s betekenen voor de rol van de gemeenteraad en de rolverdeling tussen raad en college. Om beide bijeenkomsten van de raad goed voor te bereiden en om tot duidelijke en relevante conclusies en aanbevelingen te komen, is als doel voor de raadsconferentie geformuleerd:

Een bijdrage leveren aan de gedeelde visie van de gemeenteraad op zijn rol, nu met “Brummen Spreekt” nieuwe vormen van burgerparticipatie in de gemeente Brummen van de grond komen. Wat betekent inwonerspanel “Brummen Spreekt” voor:

- **De kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad?**
- **De rolverdeling tussen raad en college van de gemeente Brummen?**
- **De sturingsmogelijkheden van de raad voor, tijdens en na het participatieproces?**

De raadsconferentie wordt (be)geleid door een extern deskundige. Hans Kessens, adviseur en trainer voor het publieke domein is hiervoor gevraagd. Op zijn verzoek zullen enkele leden van de raad als klankbordgroep meedenken over de opzet van de raadsconferentie.

3. Normenkader

Bij dit onderzoek wordt geen normenkader gehanteerd. De onderzoekswerkzaamheden komen samen in de raadsconferentie. In deze conferentie staat verheldering van en discussie over de rol van de gemeenteraad centraal.

4. Globale aanpak

- *Schrijven van een onderzoeksopzet*
Hierin staat beschreven wat we waarom en hoe onderzoeken.
- *Verzamelen gegevens*
De beschikbare (achtergrond)informatie wordt verzameld en geanalyseerd. Het gaat om informatie die nodig is om de doorwerking van burgerparticipatie voor de rol van de gemeenteraad zichtbaar te maken en te verhelderen.
- *Verrichten onderzoek*
De verzamelde documenten worden geanalyseerd en er worden interviews met betrokkenen gehouden.
- *Raadsconferentie*
Voor de raadsconferentie worden alle raadsleden (inclusief steunfractieleden) uitgenodigd. Daarnaast zullen, gelet op de te beantwoorden vragen, vertegenwoordigers van college en de

ambtelijke organisatie worden betrokken. De Rekenkamercommissie organiseert de raadsconferentie in overleg met een extern deskundige. De bijeenkomst zal ook geleid worden door deze extern deskundige. De raadsconferentie krijgt zijn beslag in twee avondsessies.

- *Schrijven van het (concept) rapport*
De resultaten van de raadsconferentie, het bronnenonderzoek en de gevoerde gesprekken worden in een (concept) rapport opgenomen. Relevante onderdelen worden voor een technische reactie (controle op feiten en interpretatie daarvan) voorgelegd aan de gemeentesecretaris (namens de geïnterviewde ambtenaren).
- *Definitief maken van het eindrapport*
De eindrapportage bevat de bevindingen en conclusies en aanbevelingen. Dit rapport wordt aan de gemeenteraad en aan het college van burgemeester en wethouders aangeboden.
- *Bestuurlijke reactie op het eindrapport*
Het college wordt bij de aanbieding van het rapport gevraagd om een bestuurlijke reactie, die direct gericht is aan de gemeenteraad. Desgewenst reageert de Rekenkamercommissie schriftelijk hierop, voorafgaand aan de behandeling van het rapport door de gemeenteraad.
- *Bespreking van het rapport door de gemeenteraad*
Hoe en wanneer dit gebeurt, is aan de gemeenteraad.

5. Uitvoering en begeleiding onderzoek

Uitvoering

Het bronnenonderzoek wordt uitgevoerd door Robin Mensink, onderzoeker van de gemeente Voorst. De raadsconferentie wordt uitgevoerd onder leiding van Hans Kessens, adviseur en trainer voor het publieke domein. Hans Kessens bereidt de conferentie ook voor, samen met de RKC en een klankbordgroep van drie raadsleden. Voor de werkzaamheden van de onderzoeker en de extern deskundige zijn 50-70 uren beschikbaar.

Het onderzoek wordt vanuit de Rekenkamercommissie begeleid door mevrouw F. Disselhorst (eerstverantwoordelijke onderzoeker) en Herman van de Broek (tweede onderzoeker). Arjan Schulp is contactpersoon vanuit de gemeente Brummen.

Planning

De eerste sessie van de raadsconferentie staat gepland op 28 januari 2016. De tweede sessie zal naar verwachting maart 2016 plaats vinden.

6. Bronnen: schriftelijk en mondeling

Interviews

Interviews vinden in ieder geval plaats met de volgende personen/instanties:

- Betrokken beleidsambtenaren, gemeentesecretaris en wethouder of burgemeester
- Moventem (organisator van inwonerspanel)
- Griffier

Schriftelijke bronnen

De documentenanalyse wordt uitgevoerd aan de hand van de volgende bronnen:

- Alle relevante documenten uit de gevoerde kerntakendiscussie in 2014 en 2015. Zoals
 1. Instelling van inwonerspanel en onderzoeksrapport kerntaken (inwonerspanel “Brummen spreekt”)
 2. Participatienota
 3. Perspectiefnota 2016-2018
 4. Programmabegroting 2016-2019